

Чорноморський національний університет імені Петра Могили

---

Навчально-науковий інститут публічного управління та  
адміністрування

---

кафедра публічного управління та адміністрування

---

«Допущено до захисту»  
Завідувач кафедри публічного управління  
та адміністрування  
О.Н. Євтушенко  
«\_\_\_\_\_» \_\_\_\_\_ 2024 року

КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА  
на здобуття ступеня вищої освіти  
магістр

---

на тему: **«МЕХАНІЗМИ РЕАЛІЗАЦІЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ  
ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ (НА ПРИКЛАДІ ДЕКЛАРУВАННЯ  
ДОХОДІВ)»**

---

Керівник: кандидат політичних наук, доцент

Рецензент: Громадська Наталя Анатоліївна  
кандидат наук з державного управління,  
доцент

Шульга Анастасія Алімівна

Виконала: студентка VI курсу групи 635МЗ

Гроза Юлія Сергіївна

Спеціальності: 281 «Публічне управління та  
адміністрування»

ОПШ: «Державна служба»

Миколаїв – 2024 рік

## ЗМІСТ

ВСТУП.....	3
Розділ 1	
ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ДОСЛІДЖЕННЯ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ.....	6
1.1. Поняття та зміст антикорупційної політики сучасної держави.....	6
1.2. Зарубіжна практика ефективної антикорупційної політики.....	17
Розділ 2	
РОЛЬ ДЕКЛАРУВАННЯ ДОХОДІВ У СИСТЕМІ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ.....	29
2.1. Концепції та принципи декларування доходів.....	29
2.2. Нормативно-правова база декларування доходів в системі боротьби з корупцією.....	39
Розділ 3	
ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ ЧЕРЕЗ МЕХАНІЗМИ ДЕКЛАРУВАННЯ ДОХОДІВ.....	46
3.1. Основні проблеми в сучасній практиці декларування доходів.....	46
3.2. Інноваційні підходи підвищення ефективності антикорупційної політики: роль та значення декларування.....	60
ВИСНОВКИ.....	71
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	74

## ВСТУП

**Актуальність дослідження** обумовлено тим, що корупція є однією з найсерйозніших загроз для демократичних процесів, сталого розвитку та ефективного функціонування системи державного управління. Вона підриває верховенство права, послаблює державні інституції, посилює соціальну нерівність та гальмує економічне зростання. У глобальному вимірі боротьба з корупцією стала ключовим елементом забезпечення прозорості, відповідальності та доброчесності державної влади. Проблема корупції в Україні залишилася після найгостріших, що підтверджується даними міжнародних рейтингів та досліджень. Ефективна реалізація антикорупційної політики є важливою не лише для внутрішнього розвитку країни, але й для виконання міжнародних зобов'язань, підвищення довіри громадян до органів влади та просування євроінтеграцій.

Одним із ключових інструментів антикорупційної політики є система декларування доходів та майнового стану посадових осіб. Ця ініціатива спрямована на забезпечення прозорості діяльності державних службовців, мінімізацію конфліктів інтересів, зниження ризиків зловживання владою та посилення контролю за законністю отриманих доходів. В Україні впровадження електронного декларування стало першим кроком до підвищення прозорості державного управління. Водночас реалізація цієї системи досягається поруч із викликами, серед яких: недоліки нормативно-правової бази, низька ефективність перевірки декларацій, недостатність санкцій за порушення та опір реформам з боку окремих політичних та економічних груп. Система декларування доходів виступає інструментом запобігання корупції, однак її ефективність значною мірою залежить від належного впровадження, організації контролю та забезпечення відповідальності за порушення.

Дослідження проблем протидії корупції в органах державної влади та місцевого самоврядування все частіше стає об'єктом пильної уваги багатьох вітчизняних та зарубіжних політологів, економістів, правознавців, соціологів: Р. Рябошапка, О. Хмара, А. Кухарук, І. Бондар, В. Горник, С. Кравченко, В. Кравченко, О. Бойко-Бойчук, І. Федів, Є. Фишко та ін.

**Об'єкт дослідження** – антикорупційна політика держави.

**Предмет дослідження** – механізми реалізації антикорупційної політики держави (на прикладі декларування доходів).

**Мета дослідження** – проаналізувати механізми реалізації антикорупційної політики держави через систему декларування доходів та розробці рекомендацій щодо їх удосконалення.

**Для досягнення мети поставлено таке завдання:**

– проаналізувати теоретичні основи антикорупційної політики та механізмів її реалізації;

– охарактеризувати роль та місце декларування доходів в системі боротьби з корупцією;

– розробити рекомендації щодо вдосконалення механізмів декларування доходів в Україні як дієвого механізму підвищення ефективності антикорупційної політики.

**Методи дослідження.** В процесі дослідження використовувалися як теоретичні методи (аналіз, синтез, узагальнення, системний, порівняльний та логіко-історичний підходи, інформативно-цільовий аналіз філософської, психологічної, педагогічної, соціологічної та акмеологічної літератури з проблеми дослідження, екстраполяція, моделювання), так і емпіричні методи (спостереження, контент-аналіз). Застосування системного підходу надало можливість розглянути корупційну систему як ієрархізовану структуру, що включає різні рівні, сфери, та як автономну систему, що взаємодіє з іншими соціальними системами.

**Наукова новизна дослідження** полягає в здійсненні комплексного аналізу системи декларування доходів в Україні, виявленні її недоліків та

формуванні рекомендацій щодо підвищення ефективності цього механізму в сучасних умовах; обґрунтовано концептуальні підходи до змістовного наповнення та реалізації антикорупційної політики в сучасних державах, а також універсальні механізми антикорупційної діяльності, визначено фактори, що сприяють ефективності реалізації антикорупційної політики.

**Практична значущість роботи** полягає у можливості застосування розроблених рекомендацій у діяльності органів державної влади та громадських організацій, які здійснюють моніторинг діяльності посадових осіб. Результати дослідження також можуть бути використані для вдосконалення системи нормативно-правового регулювання декларування доходів та підвищення її ефективності.

Результати дослідження можуть бути використані у навчальному процесі при підготовці курсів та спецкурсів з проблем іміджу керівника, зокрема, при підготовці курсів «Антикорупційна політика», «Публічне управління», «Право в публічному управлінні» тощо.

**Структура дослідження.** Специфіка теми, сформульовані мета і завдання визначили послідовність викладення матеріалу і структуру роботи. Робота загальним обсягом 82 сторінки, складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел, додатків.

## РОЗДІЛ 1

# ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ДОСЛІДЖЕННЯ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ

### 1.1. Поняття та зміст антикорупційної політики сучасної держави

Основна мета антикорупційної політики в Україні – виявити та забезпечити соціальні передумови корупції, мінімізації її наслідків, викритті корупційних дій та забезпеченні невідворотності відповідальності за їх вчинення. Важливим стратегічним напрямком є демократизація всіх сфер суспільного життя, що бере участь у розвитку громадянської свідомості та активності в рамках побудови демократичної держави. «Демократичні перетворення, відкритість влади, прозорість та зрозумілість державних рішень, ефективність діяльності управлінського апарату, а також розвиток громадянського суспільства» виступають ключовими інструментами подолання корупції [5].

Однією з найгостріших проблем є корупція в органах державної влади та управління, яка значною мірою охоплює всю систему державного управління. Невелика кількість кримінальних справ щодо хабарництва проти високого рівня латентності таких злочинів. Поширенню цього негативного явища сприяє недосконалість законодавства, зокрема господарського. Велика кількість законів, відомих інструкцій та наказів, які часто повідомляють один одному, створюють труднощі для самих посадовців і забезпечують розуміння законодавства для громадян. Крім того, тексти багатьох законів відповідають двозначному формулюванню, що позбавляє посадовців трактувати їх на власну торгівлю. Система заходів із запобігання та протидії корупції, визначена законодавством, передбачає участь низки суб'єктів. Вона включає запобігання, виявлення, припинення корупційних правопорушень,

відновлення порушених прав та інтересів громадян, юридичних осіб і держави, а також інформаційне та науково-дослідне забезпечення заходів протидії корупції. До суб'єктів цієї діяльності належать: уповноважені підрозділи органів державної влади, місцеві виконавчі влади, ОМС, підприємства, установи та організації, незалежні від форми власності, їх посадові особи, а також громадяни й об'єднання громадян за їхньою згодою. Закон «зобов'язує посадові органи органів місцевого самоврядування та юридичних осіб у разі виявлення корупційного правопорушення» [7, с. 44].

Орган, який виявив корупційне правопорушення, зобов'язаний уживати заходи для його припинення, якщо такі дії належать до межі його компетенції. У разі виявлення відповідних повноважень, зазначений орган негайно та письмово повинен повідомити про вчинення правопорушення спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції: органів прокуратури, спеціальних підрозділів по боротьбі з організованою злочинністю Міністерства внутрішніх справ України, органів податкової міліції, підрозділів СБУ, що займаються боротьбою з корупцією й організованою злочинністю, а також органів Військової служби правопорядку у ЗСУ. Невиконання цього зобов'язання тягне за собою «адміністративну відповідальність, передбачене статтею 172-9 Кодексу України про адміністративні правопорушення (КУпАП)» [74].

Працівники правоохоронних органів перебувають у зоні підвищеного ризику щодо виникнення корупційних правопорушень. Юридичний дохід середньостатистичного співробітника цих органів часто є недостатнім для забезпечення гідного рівня життя. Підвищення матеріального забезпечення правоохоронців є тривалим процесом, який держава не може реалізувати швидко та ефективно. Низький рівень життя держслужбовців залишається «одним із ключових чинників, що сприяє посиленню корупції та її основних проявів» [45, с. 44].

Що стосується моральних мотивів, то в Україні є суттєва деформація цивільної та правової свідомості. Громадяни часто самостійно вирішують, чи

вступають у корупційні взаємовідносини. Через звернення до систематичних неправомірних поборів з боку чиновників, частина населення сприймає хабар як норму. Рівень корупції в країні не тільки не знижується, а й зростає. Наразі хабар часто маскується не тільки під «подарунки», «спонсорську допомогу» або «виконання робіт», а й під премії за «хорошу роботу», «надання особливих послуг», «консультації», «лекції», «поради», «маркетингове обслуговування» тощо. Тому в боротьбі з корупцією необхідно вжити нові принципові заходи, які раніше не застосовувалися. Потрібна спеціальна стратегія, тактика, сили та засоби, а також нові методи і прийоми. Важливо перевірити «особливості корупційних явищ на нинішньому етапі розвитку країни, після чого це дозволить ефективно застосувати причини корупції та розробити заходи для її подолання» [45, с. 43].

Для формування нового рівня правової свідомості в Україні потрібен час, остання історія, традиції та менталітет є чинниками, які не можна ігнорувати. Однак є ще одна важлива сторона, за яку треба відповідати собі громадянам. Це не тільки неприйняття корупційних відносин, а й активна діяльність виявлення корумпованих чиновників та серйозне ставлення до виборів до органів держави. Необхідно підходити до вибору кандидатів відповідно, усвідомлюючи, що від тих, кого ми обираємо, значною мірою залежить добробут конкретного району, області чи краю.

Практичні результати в боротьбі з корупцією можуть бути досягнуті через ротацію держслужбовців. Стабільні колективи в органах держави, коли приймають рішення про допущення корупційної діяльності, здатні вивести це явище на організований рівень. Чиновникові, військовому до зловживання посадовими повноваженнями, потрібен час, щоб встановити зв'язки в колективі та знайти знайдених спільників. Коли ці зв'язки стають міцними, ротація одного з учасників може розірвати корупційні взаємозв'язки. Багато міст мають кілька підрозділів державних органів влади, що дає можливість переведення співробітників без перешкод. Однак певні обмеження для ротації, зокрема, замінюють фахівців вузького профілю та обмежують



кількість співробітників в органах державної влади, що особливо стосується невеликих населених пунктів. Останнім часом зростає занепокоєння щодо бюрократизації економіки України, що часто пов'язують з корупцією: чим більше держава втручається в економіку, тим більше можливостей для корупційних правопорушень. Однак «скорочення державного втручання в економіку не завжди дає можливість говорити про позитивні результати» [8, с. 43].

Для нівелювання причин і умов, що сприяють поширенню корупції в органах державної влади та управління, необхідно вжити низку заходів:

- провести ревізію законів та підзаконних актів, скоротивши їх кількість до мінімуму, усунувши протиріччя та двозначність формулювання, а також передбачити в законодавстві конкретну відповідальність за невиконання.

- створити умови для широкого ознайомлення населення з кількістю нормативних актів. Міністерства та відомства повинні опублікувати підзаконні акти, що впливають на інтереси широких верств населення, у ЗМІ.

- забезпечити дотримання принципу колегіальності при прийнятті важливих громадян для рішень і передбачити можливість оскарження таких рішень у вищих органах та судах [69].

- переглянути систему оплати праці працівників апаратів представницької та виконавчої влади, зокрема підвищити їхню оплату праці.

- відбір кандидатів на посади в органах державної влади провести на конкурсній основі з ретельним вивченням не тільки професійних, але й особистих якостей претендентів.

- посилити роботу правоохоронних органів з боротьби з корупцією, забезпечивши для виконання цієї умови, зокрема, «запровадивши в новому законодавстві можливість використання додаткових засобів і методів доказування для виявлення складних корупційних злочинів» [37].

Ключовим принципом антикорупційної політики має бути постійне підвищення ризиків, витрат і рівня нестабільності для держпосадовців,

представників бізнесу та громадян, залучених до корупції. Крім того, корупція може сприйматися в суспільстві як малоризикова та високоприбуткова діяльність, декорупційні стосунки залишаються способом швидкого й надійного рішення проблеми. Протидія корупції через «заборони чи великі штрафи за порушення, включаючи зміни в правових нормах, виявляється малоефективним через можливість обходу цих заборон, їх невиконання або використання в особистих чи корпоративних інтересах, тобто з корупційною платою» [34, с. 81].

Провідний принцип антикорупційної політики можна реалізувати через три основні блоки заходів, які можуть сприяти зниженню рівня корупції в цілому та в окремих сферах:

- зміна мислення державних службовців, бізнесменів, громадян, формування негативного ставлення та сприйняття корупції.

- припинення корупційної діяльності та покарання причетних за допомогою правоохоронних, адміністративних та публічних процедур.

- створення умов, що запобігають корупції та стимулюють посадових осіб, підприємців, громадян до діяльності, не вступаючи у корупційні відносини.

Кожен із цих блоків буде ефективним лише в поєднанні з іншими. Змінити світогляд чиновників, бізнесменів і громадян не вийде, якщо умови, в яких вони працюють, постійно сприяють корупції. Те саме стосується жорстких заходів щодо припинення корупції та покарання правопорушників. Якщо умови, що «сприяють корупції, збережуться, корупційні дії стануть більш витонченими, а правоохоронна система зможе боротися лише з менш значущими та відомими» [31, с. 61].

Розуміння корупції як системної неефективності державного управління дозволяє зробити висновок, що подолання корупції можна досягти шляхом вирішення певних специфічних проблем, які безпосередньо не пов'язані з корупцією: подолання бідності, скорочення тіньової економіки, подолання розриву в доходах, забезпечення передбачуваності дій уряду, підвищення

ефективності державного управління. Вирішення цих питань відповідає конституційним правам і свободам громадян та задекларованим завданням державної політики. У цьому сенсі «боротьба з корупцією може стати рушійною силою розвитку в Україні таких норм, як верховенство права, верховенство права, повага до прав і свобод громадян» [9].

Громадянську участь розуміють як «залучення громадян і структур громадянського суспільства до управління державою та громадою, в якій вони живуть» [4, с. 28]. Формами громадянської участі можуть бути громадяни та структури громадянського суспільства, які беруть участь у підготовці, ухваленні, виконанні та контролі за виконанням рішень органів влади та муніципальних адміністрацій. В умовах поширеності корупції як державні, так і муніципальні системи управління, а також бізнес-структури «часто не можуть ефективно контролювати власну діяльність або приймати рішення в інтересах суспільства та держави, а не в корпоративних чи особистих інтересах» [52]. Лише завдяки «активному залученню та постійному тиску громадян та громадянського суспільства на державні та муніципальні органи влади, а також на бізнес держслужбовці, підприємці та громадяни можуть поступово відходити від корупційних практик у своїй діяльності» [53, с. 20].

Основними принципами взаємодії держави, громадських організацій та громадян у протидії корупції є:

- формування коаліцій між громадянським суспільством, бізнесом та владою для боротьби з корупцією, де мають розроблятися концепції та стратегії реформ із взаємною підзвітністю.

- уряд має проявити політичну волю для боротьби з корупцією. Без такої чіткої політичної волі жодні зусилля громадянського суспільства чи бізнесу не будуть ефективними у боротьбі з корупцією. Але цього не може бути без активного та дієвого лобіювання своїх інтересів громадянами та їх об'єднаннями.

- антикорупційні програми та проекти мають підкріплюватися постійними соціологічними, економічними та політичними дослідженнями,

стратегічним прогнозуванням та плануванням [52]. Без цього велика ймовірність зростання корупції, а не її зменшення після реалізації цих програм і проектів.

– ринки і конкуренція засновані на досягненні особистих вигод і власних інтересах їх учасників. Найефективніші корупційні механізми виникли в конкурентній бізнес-боротьбі та в пошуках ефективності бізнесу [28, с. 32]. Тому ефективна антикорупційна діяльність вимагає включення етичних і моральних категорій в оцінку діяльності держави, бізнесу та неприбуткового сектору.

– реформи не повинні створювати нові ринки для корупційних послуг або спрямовувати фінансові потоки в корупцію. Подібні дії призводять до нових проявів корупції, а боротьба з ними потребуватиме додаткових ресурсів та заходів, особливо часу. У період безконтрольності та неефективності антикорупційних заходів корупція може лише суттєво посилюватися [46].

Вирішальну роль у протидії корупції відіграють структури громадянського суспільства. До них належать групи громадян, неурядові, некомерційні та громадські організації, профспілки, бізнес-асоціації, незалежні аналітичні центри, благодійні та релігійні організації тощо. Ключовою умовою ефективності антикорупційних зусиль є налагодження партнерських відносин між державними, некомерційними структурами та структурами громадянського суспільства. Інакше уряд продовжить намагатися вирішити свої проблеми в умовах зростання корупції в усіх його структурах, а громадянське суспільство буде обмежене власними програмами, обмежене мінімальними людськими та фінансовими ресурсами. Можливість зменшити корупцію знову буде втрачена. Вирішальними умовами налагодження таких партнерств є «забезпечення хоча б приблизної рівності позицій та прагнення до відкритого діалогу та постійної взаємодії у формулюванні та реалізації рішень» [27, с. 377]. Громадянське суспільство є найбільш ефективним, коли «державу сприймає його не як ворога, а як союзника в боротьбі з корупцією. Звертаючись до експертного аналізу, можна

виділити п'ять основних елементів, які можуть знизити рівень корупції в країні. Першим елементом є підвищення підзвітності політичного керівництва» [26, с. 450]. Політична відповідальність передбачає встановлення обмежень на посадових осіб організаціями та установами, які мають повноваження накладати на них санкції, що дозволяє відстежувати дії, рішення та особисті інтереси посадових осіб. Прозорість, заснована на суворому громадському контролі, є одним із найефективніших заходів контролю за чиновниками. У політичній сфері запобігання корупції може бути досягнуто шляхом політичного структурування суспільства, зміцнення політичних партій, формування уряду на основі однієї партії чи коаліції партій та посилення їхньої відповідальності перед суспільством за наслідки дій влади. Проте «процес утворення політичних партій не повинен ставати ще одним шляхом для корупції» [41].

Для ефективної боротьби з корупцією необхідно розробити та прийняти законодавчу базу, яка б забезпечувала прозорість фінансування політичних партій та відкритість коштів, що використовуються під час виборчих кампаній. Другий елемент передбачає зміцнення інституційних систем стримувань і противаг, що означає розподіл повноважень управління та створення наскрізних наглядових обов'язків між державними установами на основі неупередженого та незалежного судочинства.

Третій елемент – розвиток громадянського суспільства через тісний діалог між державою та суспільством. Залучення громадськості має «вирішальне значення для боротьби з корупцією, оскільки корупція на нижчих рівнях управління часто нечутлива до імпульсів уряду, що йдуть зверху вниз. Тому до реалізації антикорупційних програм влада повинна активно залучати широкі громадські кола та ЗМІ» [69].

Четвертий елемент – медіавідкритість. Незалежні ЗМІ відіграють значну роль у боротьбі з корупцією, викриваючи зловживання владою та проливаючи світло на антикорупційні ініціативи. Забезпечення відкритості влади в Україні тісно пов'язане з розвитком незалежної преси. У будь-якій демократичній

країні ефективного функціонування владних структур неможливе без незалежної преси – форми «опозиції» до влади. У розвинених країнах ЗМІ є одним із найпотужніших антикорупційних інститутів, де викриття зловживань уряду з боку журналістів часто означає початок кінця кар'єри корумпованих чиновників.

П'ятий елемент – конкурентоспроможний приватний сектор. Створення конкурентоспроможного приватного сектору є основою для розвитку економіки, що не базується на ресурсах, що дозволяє секторам малого та середнього бізнесу динамічно розвиватися, не перешкоджаючи великим корпораціям і корупційним бар'єрам.

Численні міжнародні антикорупційні угоди вимагають від країн вжиття широких заходів для запобігання корупції. До них належать: «підтримка високих етичних стандартів для державних службовців, створення прозорих систем закупівель і фінансового менеджменту, запобігання конфлікту інтересів, вимога розкриття фінансової інформації про особисті активи, встановлення ефективних систем підзвітності та процедур у державних органах і поза ними, а також забезпечення доступу громадськості до державної інформації» [49, с. 219].

Завдання формування організаційно-економічного механізму протидії корупції стає питанням національної безпеки. Суб'єктом реалізації цього антикорупційного механізму є органи державної влади всіх трьох гілок влади різних рівнів, причому першочергову роль відіграє законодавча гілка влади. Об'єктом впливу цього механізму є конкретні прояви корупції та корумповані представники влади. Головною метою антикорупційної політики має стати демонтаж все ще потужної корупційної системи, яка існує в країні. Після цього необхідна зміна загальних пріоритетів державної політики: вузькокорпоративні інтереси мають бути підпорядковані ширшим інтересам більшості громадян. Антикорупційна діяльність держави може бути «ефективною лише за умови її системного проведення» [50, с. 33].

Під антикорупційною політикою розуміється система взаємопов'язаних пріоритетів і заходів протидії корупції, що охоплює політичну, організаційну, економічну, ідеологічну та правову складові. ЗУ «Про засади запобігання і протидії корупції» (№ 1506-VI від 11.06.2009) не визначено засад застосування закону, формування національної антикорупційної політики та діяльності державних органів, що його здійснюють [59]. У преамбулі закону зазначено, що він визначає основні засади запобігання та протидії корупції як у державному, так і в приватному секторах, вирішення питань відшкодування шкоди, завданої корупційними правопорушеннями, поновлення порушених прав, свобод чи інтересів фізичних, юридичних осіб, і держава.

Принципи антикорупційної політики викладені в Постанові КМУ «Про затвердження Зasad антикорупційної політики» (№ 1688-р, 08.12.2009), яка містить норми щодо:

- верховенства права;
  - пріоритетів прав і свобод людини;
  - рівності перед законом;
  - прозорості та відкритості діяльності органів державної влади та ОМС,
  - ефективної взаємодії законодавчої, виконавчої та судової гілок влади,
- а також громадськості та влади різних рівнів;
- невідворотності відповідальності за вчинення відповідних корупційних правопорушень;
  - єдиної державної політики у сфері запобігання та протидії корупції;
  - співпраці з іноземними державами та міжнародними організаціями, в тому числі GRECO;
  - цільового бюджетного фінансування заходів антикорупційної політики;
  - доступності інформації щодо корупційних правопорушень, корупціогенних факторів, заходів щодо запобігання та протидії корупції [74].

Нормами ЗУ «Про засади запобігання і протидії корупції» (№ 3206-VI від 07.04.2011) встановлено принципи:

- верховенства норм права;
- встановлення та дотримання законності;
- комплексного здійснення правових, політичних, соціально-економічних, інформаційних та інших заходів;
- пріоритетності профілактичних заходів;
- прозорості та відкритості діяльності органів державної влади та ОМС;
- участі громадськості в антикорупційних заходах та державного захисту осіб, які сприяють таким заходам;
- забезпечення поновлення порушених прав і законних інтересів, відшкодування збитків, завданих корупційними правопорушеннями [73].

Нарешті, чинний ЗУ «Про запобігання корупції» (№ 1700-VII від 14.10.2014) «не визначає ані засад національної антикорупційної політики, ані загального запобігання корупції» [54, с. 66].

У преамбулі встановленого закону показано, що він забезпечує правові та організаційні основи функціонування системи запобігання корупції в Україні, встановлює механізми застосування профілактичних заходів для боротьби з корупцією, а також кажуть правила щодо усунення наслідків корупційних правопорушень. Принципами протидії корупції можуть бути також інші важливі положення, якими є: демократизація управління суспільством, максимальна відкритість діяльності посадовців для громадян, а також інтеграція в міжнародну систему боротьби з корупцією та розвиток активного співробітництва з іншими країнами.

Таким чином, основною метою реалізації антикорупційної стратегії є зниження рівня корупції в Україні шляхом усунення причини її виникнення через запровадження превентивних заходів, зміцнення правової системи, а також формування у суспільстві явної нетерпимості до корупції як серйозної загрози через спільну роботу державних органів, громадських структур і міжнародних організацій.

## **1.2. Зарубіжна практика ефективної антикорупційної політики**



Проблема протидії корупції залишається лише з найактуальніших для міжнародної спільноти. Об'єктивні фактори свідчать, що корупція стає серйозною загрозою для життєдіяльності багатьох країн, і її масштаби можуть вплинути на національну безпеку будь-якої країни. На сучасному етапі відбуваються кардинальні зміни в міжнародному політичному та суспільному житті, змінились і підходи до боротьби з корупцією. Боротьба з корупцією стає загальнодержавною та пріоритетною задачею, яка отримує постійну увагу керівництва країни та громадських організацій.

Відомо, що чинники, що забезпечують ефективну боротьбу з корупцією, такі як відкритість влади, прозорість державних рішень, діють механізми громадського контролю за діяльністю органів влади, а також свобода слова та незалежність ЗМІ, були апробовані міжнародною спільнотою. Це підкреслює потребу вивчення міжнародного досвіду у запобіганні корупції та боротьбі з нею. Типологія корупційних злочинів є подібною у багатьох країнах і включає: «незаконне заволодіння майном через зловживання службовим становищем, упередженість при проведенні тендерів, корупційні схеми працевлаштування, тиск на державних фінансових службовців, незаконне політичних партій, шахрайство з державними коштами, захоплення землі та отримання хабарів» [42]. Кожна країна розробляє свої механізми боротьби з корупцією, і хоча, зарубіжний досвід є великим, його ефективність залежить від багатьох факторів, таких як рівень розвитку країни, політична воля, економічні, соціальні та культурні особливості. Прикладом успішної боротьби з корупцією є досвід Республіки Сінгапур, де «впроваджено ряд ефективних заходів для подолання корупції. Однак, незважаючи на багатий досвід у цій сфері, глобальна проблема корупції залишається актуальною і складною для розв'язання» [43].

Тоді як держава спрямовувала свої зусилля на формування ефективної антикорупційної політики в контексті побудови громадянського суспільства,

результати цих зусиль не завжди були позитивними. Протест без постійної боротьби з корупцією має, це явище влади розширюватися і впливати на все життя. Тому для кожної держави стає очевидною безперервна корупційна антикорупційна політика, яка має стати невід'ємною функцією держави. Аналізуючи досвід Республіки Сінгапур у боротьбі з корупцією, можна стверджувати, що цей приклад є взірцевим для інших країн. Сінгапур займає лідируючі позиції у світових рейтингах щодо меншої корупції, економічної свободи та розвитку. Хоча порівнювати маленьку країну з Україною складно через різні історичні та культурні особливості, досвід Сінгапуру показує, як за допомогою політичної волі, ефективної роботи спеціалізованих антикорупційних органів, таких як Бюро з розслідування корупції (БРВК), і сильної законодавчої бази можна суттєво знизити рівень корупції за короткий час. Антикорупційна реформа в Сінгапурі почалася з приходом до влади прем'єр-міністра Лі Куана Ю у 1959 році. Країна, що була економічно бідною і пронизана корупцією, отримала незалежність від Великої Британії в 1965 році. До цього часу Сінгапур був «злиденною країною з високим рівнем беззаконня та слабким антикорупційним законодавством. Багато корупційних злочинів залишилися поза діючим законом, а правоохоронці не мали достатніх повноважень для ефективного виконання своїх обов'язків. Чиновники часто брали хабарі, що стали частиною місцевої культури, і передавали більшість отриманих коштів вищим посадовим особам. Тіньова економіка значно перевищувала легальну» [46].

Організовані злочинні групи, зокрема тріади, діяли фактично відкрито. Головною ідеєю антикорупційної політики Сінгапуру є мінімізація умов, що створюють як стимули, так і можливості для корупційних дій, а також запобігання уникненню покарання за них. Важливими правовими актами, що забезпечують правову основу для боротьби з корупцією в країні, є, зокрема, Закон про запобігання корупції (РОСА), прийнятий 17 червня 1960 року, який регулює діяльність Бюро з розслідування корупції. Основними функціями цього незалежного органу є розслідування корупційних фактів та інших

кримінальних справ, пов'язаних з корупцією, в обох секторах економіки: державному та приватному. Бюро проводить перевірку законності дій посадових осіб, розглядає скарги громадян, які спричинили звинувачення в корупції та потребують відшкодування збитків, а також розслідує випадки недбалості та байдужості з боку державних службовців. Крім того, вивчає факти зловживання службовим становищем та неналежного виконання обов'язків при підозрі на корупційні дії. Важливою функцією є «дослідження процедур роботи державного сектору з виявлення слабких місць, які можуть сприяти корупційним проявам, і зниження їх до мінімуму». Бюро також «аналізує методи роботи органів, які виявили результати докорупції, для виявлення можливих недоліків у системі управління» [6, с. 98].

Один з основних напрямків роботи Бюро з розслідування випадків корупції (БРВК) полягає у запобіганні корупції. Для цього орган проводить аналіз діяльності департаментів та державних органів, виявляючи прогалини в адміністративних системах, що можуть сприяти розвитку корупції, хабарництва та недобросовісних практик. Бюро надає рекомендації керівникам установ щодо усунення таких недоліків, що сприяє запобіганню корупційним проявам.

Завдяки жорстким методам роботи, БРВК ефективно стримує бюрократію та забезпечує успішне запобігання корупції, що в свою чергу сприяє стабільному інвестиційному клімату в Сінгапурі. Закон надає співробітникам БРВК розширені повноваження для проведення розслідувань. Зокрема, стаття 15 Закону визначає, що директор і особливо уповноважені співробітники мають право заарештовувати без ордера осіб, підозрюваних у вчиненні корупційних правопорушень, на підставі достовірної інформації. Крім того, слідчі мають право обшукувати заарештованих осіб і вилучати всі знайдені речі, якщо є підстави для підозри в незаконній діяльності.

Згідно з законодавством Сінгапуру, підозрювані жінки можуть бути обшукані лише слідчим жіночої статі. Усі особи, заарештовані на підставі корупційних правопорушень, направляються до відділення Бюро або поліції.

Стаття 5 Закону чітко визначає, хто вважається винним у скоєнні корупційного правопорушення: особа, яка незаконно підкупає, отримує або пропонує винагороду для себе чи інших, або підбурює іншого до дій або бездіяльності, що мають корупційний характер.

Згідно зі статтею 17, прокурор має право надавати дозвіл директору БРВК та його заступнику перевіряти банківські рахунки, якщо є підозра в скоєнні правопорушення. Стаття 18 надає співробітникам БРВК повноваження перевіряти банківські книжки державних службовців, а також їхніх сімей та агентів, коли це необхідно [3].

Порядок надання конфіденційної інформації громадянами став нормою: відмова від співпраці зі слідством карається штрафом до 10 тис. дол. США або ув'язненням до одного року. Бюро має три підрозділи: слідчий, довідково-інформаційний і допоміжний. Слідчий підрозділ відповідає за проведення операцій, тоді як довідково-інформаційний та допоміжний займаються відбором кандидатів на державні посади, їх просуванням та підвищенням кваліфікації. Відбір кандидатів на державну службу проводиться за конкурсною процедурою.

Довідково-інформаційна служба Бюро підтримується Дослідницьким об'єднанням, яке вивчає роботу урядових підрозділів, схильних до корупції, і виявляє організаційні слабкості, що сприяють корупційним проявам. БРВК працює в тісній взаємодії з Генеральною прокуратурою та судами в рамках системи кримінального правосуддя.

Згідно з кримінальним законодавством Сінгапуру, у разі доведення вини особи в отриманні хабара, вона може бути покарана позбавленням волі на термін до п'яти років або штрафом на суму до 100 тис. дол. США. Якщо ж відносно «державного службовця подано завідомо неправдиве повідомлення про скоєння незаконних дій, особа, що поширила недостовірну інформацію, підлягає покаранню у вигляді одного року ув'язнення або штрафу в розмірі 10 тис. дол. США» [47, с. 41].

Іноземні особи, які були викриті в корупційних діяннях, позбавляються права займатися господарською діяльністю на території Сінгапуру. Особи, що пропонують, дають або приймають хабарі від імені інших, підлягають покаранню на рівних умовах, як якщо б вони діяли від свого імені. Стосовно іноземців, залучених до корупційних проявів, окрім штрафу, застосовується також заборона на ведення господарської діяльності на території Сінгапуру. Сінгапур, під керівництвом Лі Куана Ю, реалізував суворі заходи боротьби з корупцією та зловживаннями владою, використовуючи авторитарний режим. Завдяки цьому, Бюро розслідувань корупції, застосовуючи чітко визначені законом повноваження, діє ефективно, уникаючи свавілля з боку своїх співробітників. Це є важливим, оскільки зловживання владою могло б підірвати довіру громадськості до антикорупційних зусиль. Кожного року державні службовці повинні заповнювати декларації щодо їхнього майна, доходів та боргів. Це дозволяє забезпечити прозорість фінансів і комерційних інтересів високо посадовців. Також уряд Сінгапуру встановив високі зарплати для чиновників – до 20-25 тис. дол. США на місяць, а для міністрів і суддів навіть до 100 тис. дол. і кілька сотень тисяч доларів на місяць відповідно. Зарплата суддів у 1990-ті роки перевищувала 1 мільйон доларів на рік. Крім того, уряд «жорстко контролює витрати на охорону, автомобілі та інші пільги, забезпечуючи, щоб вони оплачувалися тільки з особистих коштів чиновників» [2, с. 45].

Керівництво Сінгапуру зробило ставку на принципи меритократії та базові канони конфуціанської етики у боротьбі з корупцією. Завдяки системному впливу на суспільну свідомість та формуванню громадської думки, корупція стала розглядатися як серйозна загроза для розвитку країни і її міжнародного авторитету. Важливим компонентом успіху є традиції постійної професійної підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців. Кожен чиновник зобов'язаний проходити не менше 100 годин навчання на рік, зокрема за напрямом антикорупційної політики. Вищі посадові особи, включаючи міністрів, отримали якісну університетську освіту

і є достатньо незалежними для того, щоб уникати протиправних методів забезпечення свого матеріального добробуту. Уряд Сінгапуру вживає усіх заходів, щоб забезпечити високий рівень довіри до себе серед громадян. Наприклад, завдяки розвитку електронного уряду, бюрократія в державних установах зведена до мінімуму, а більшість запитів надсилаються в електронному вигляді. Судова система працює ефективно та швидко, що також знижує можливість дачі хабарів. Наприклад, Суд малих скарг розглядає справи туристів, обдурених під час покупок, і призначає засідання вже на наступний день. Однак, незважаючи на успіхи Сінгапуру, неможливо повністю перенести його антикорупційну стратегію на інші країни, зокрема Україну, через різні масштаби явищ і особливості управління. В Україні, де корупція часто сприймається як норма, а політична воля може бути недостатньою, реалізація подібних методів, як у Сінгапурі, виглядає малоімовірною. Це вимагає не лише адміністративного ресурсу та політичної волі, а й підтримки від населення. Боротьба з корупцією в Україні потребує більших зусиль та може не завжди бути популярною серед політичних лідерів та громадян. Водночас у Сінгапурі «авторитарні методи успішно працюють завдяки справжньому бажанню уряду протистояти корупції, що, зокрема, проявляється в особистій скромності політичних лідерів і жорсткому покаранні за корупційні правопорушення, незалежно від соціального статусу чи розміру банківських рахунків» [3].

Корупція є соціальним явищем, яке присутнє в будь-якому суспільстві і жодна країна не може стверджувати, що вона повністю позбулася цього негативного феномена. Проте деяким державам вдається успішно боротися з корупцією. Для України особливий інтерес викликає досвід США, зокрема в аспекті захисту свідків у справах про корупцію. США створили ефективну систему адміністративно-правових заходів для боротьби з корупцією не лише в межах держави, але й на міжнародному рівні. Історично важливим для США став Федеральний закон 1970 року «Про боротьбу з корумпованими та перебуваючими під впливом організованих злочинних угруповань» (Закон

РІКО). США є одними з лідерів у глобальній антикорупційній діяльності. Важливий крок у цьому напрямку зробила країна, прийнявши у 1977 році Закон «Про корупцію за кордоном», який став значним етапом у боротьбі з корупцією як усередині країни, так і за її межами. Саме в США у 1970 році був прийнятий перший у світі федеральний закон, який містив положення про захист свідків, зокрема в рамках Закону про контроль над організованою злочинністю. Багато штатів країни мають свої власні програми захисту свідків, хоча вони, як правило, надають менш потужний захист порівняно з федеральною програмою. У 1982 році Конгрес США ухвалив Закон «Про захист жертв злочинів і свідків», у якому підкреслюється, що «ефективне функціонування кримінальної юстиції неможливе без співпраці з жертвами та свідками злочинів» [39].

Іншим важливим федеральним законодавчим актом США є Закон 1984 року «Про контроль за злочинністю», який скасував попередні положення закону 1970 року, значно розширивши коло осіб, що підлягають державному захисту. Згідно з американським законодавством, Генеральний прокурор має право переселити свідка на нове місце проживання та забезпечити його іншими засобами захисту, якщо свідчення цього свідка є важливими для федерального уряду чи уряду штату у справах, пов'язаних з організованою злочинністю або іншими серйозними злочинами, та якщо є ризик того, що свідок може стати жертвою злочину, який передбачає насильство. Крім того, за необхідності, генеральний прокурор може забезпечити захист членів сім'ї свідка або близьких осіб, якщо їхня безпека опиняється під загрозою через участь у судовому процесі. Відповідно до цього рішення, свідкам можуть бути видані нові документи, надані кошти для покриття життєвих витрат, включаючи витрати на переселення, допомога у працевлаштуванні, а також застосування інших заходів соціального і фізичного захисту, таких як заборона на розголошення особистої інформації.

Ключову роль у боротьбі з корупцією в США відіграє Міністерство юстиції, яке відповідає за розробку національної стратегії і методичне

керівництво антикорупційною діяльністю. Основним підрозділом Міністерства юстиції, який займається боротьбою з організованою злочинністю, є Федеральне бюро розслідувань (ФБР). Також в США діє ряд інших організацій, що займаються антикорупційною діяльністю, зокрема Національна рада по боротьбі з організованою злочинністю, Головне контрольно-фінансове управління, Спеціальний сенатський комітет з етики, Комітет зі стандартів поведінки посадових осіб палати представників, а також Управління з етики при уряді США [39].

Діяльність державних службовців США регулюється «Принципами етичної поведінки урядовців і службовців» (1990 р.) та Актом «Про етику поведінки державних службовців США» (1978 р.). Антикорупційні заходи в США включають:

- постійний контроль за обов'язковим декларуванням фінансових доходів та витрат службовців.
- кримінальну відповідальність як для фізичних, так і для юридичних осіб, залучених до корупційної діяльності.
- перевірки державних службовців за допомогою поліграфа.
- відсутність імунітету для посадових осіб, зокрема для президента, сенаторів та конгресменів.
- заборону для державних службовців отримувати цінні подарунки.
- наявність інституту донесення про корупційні випадки в державних органах, з законодавчим захистом таких осіб від звільнення чи дискримінації згідно з «Законом про громадянські ініціативи» (1989 р.).
- призначення спеціального співробітника у кожному відомстві для координації та контролю за дотриманням етичних норм.
- чітке розмежування функцій між органами, що займаються антикорупційною діяльністю.
- законодавче регулювання діяльності лобістів через «Закон про федеральне регулювання лобістської діяльності».
- активна громадська діяльність та залучення неурядових організацій.



– безперешкодне висвітлення проблем корупції в ЗМІ.

Рекордним в історії застосування Закону про корупцію за кордоном (FCPA) став 2016 рік, коли 27 компаній заплатили близько 2,48 млрд доларів США за порушення цього закону. Закон охоплює не лише американські компанії, що діють на території США або котируються на американських біржах, а й іноземні компанії, якщо їх акції котируються на американській біржі або вони діють від імені американських компаній у корупційних діяннях [41].

Отже, відкритість діяльності органів влади є основним принципом взаємодії між державними службовцями та громадянами. Активна громадянська позиція та контроль за виконанням законів стали частиною громадянського обов'язку, а звітність високопосадовців про розслідування та заходи протидії корупції сприяє прозорості.

Незважаючи на те, що неможливо в повній мірі адаптувати зарубіжний досвід для кожної країни, вивчення і використання позитивного досвіду боротьби з корупцією в інших країнах може допомогти знизити рівень корупції в Україні за короткий період часу. Це вимагає політичної волі, а також спільної роботи органів влади, бізнесу, неурядових організацій і громадян для ефективної боротьби з корупцією [12, с. 150].

У Франції антикорупційна діяльність регулюється кількома спеціалізованими органами, що працюють у своїх визначених сферах. До них належать:

- центральна служба запобігання корупції;
- організація, що займається боротьбою проти відмивання грошей (ТРАСФІН);
- відділ боротьби з корупцією при Управлінні економічних та фінансових злочинів;
- центральна дирекція загального інформування;
- комісія з фінансової гласності політичного життя, яка контролює майнове становище парламентаріїв;

- національна комісія з виборчих кампаній і фінансування політичних партій, що виконує контрольні функції;
- центральна рахункова палата, яка займається виявленням порушень [13, с. 54].

Всі ці органи є державними структурами, що фінансуються з державного бюджету, і кожен має визначені функції. Центральна служба запобігання корупції займається збором інформації, наданням консультацій незалежним експертам з питань, пов'язаних із ризиками корупції, а також підтримкою розробки кодексів етики для державних і приватних організацій. Вона не має повноважень розглядати адміністративні або кримінальні справи, але у разі виявлення фактів, які можуть вказувати на можливий злочин, служба передає матеріали до Державного прокурора для подальшого розслідування.

У Франції антикорупційна діяльність здійснюється через низку законодавчих ініціатив і спеціалізованих органів, що відповідають за контроль за діяльністю державних службовців і політичних діячів. Одним із основних напрямків є заборона для урядовців поєднувати свою посаду з іншими видами професійної діяльності або мандатами. Міністри, які залишають свою посаду, протягом шести місяців не мають права працювати на керівних посадах у приватних чи державних компаніях. Відповідно до Статуту державної служби, особи, які порушують антикорупційні норми, позбавляються усіх привілеїв, зокрема пенсій та вислуги років. Франція також має низку законів, які регулюють фінансування політичних партій та виборчих кампаній, зокрема Закон «Про фінансування політичних партій» і Постанова 1988 року, що вимагає обов'язкового декларування доходів міністрів і парламентаріїв. Окрім того, існує Закон про запобігання корупції та прозорість, що включає створення Центральної служби запобігання корупції, покликаної здійснювати моніторинг та сприяти у розробці антикорупційних заходів. У 2017 році було прийнято новий закон Sapin II, який розширив обсяг боротьби з корупцією, охопивши не лише Францію, а й міжнародні аспекти, зокрема компанії, які порушують вимоги міжнародних антикорупційних актів. Закон вимагає від

компаній створення програм для запобігання корупції, і саме керівництво компаній несе відповідальність за їх впровадження. Попри ці досягнення, у 2020 році GRECO рекомендував Франції удосконалити антикорупційну політику, зокрема щодо аналізу декларацій інтересів високопосадовців, удосконалення кодексів поведінки для міністрів і президента, а також забезпечення більшої прозорості у взаємодії з лобістами. Вони також закликали до розробки комплексної стратегії для Національної поліції та Національної жандармерії. У цілому, «французький досвід у боротьбі з корупцією, зокрема в галузі прозорості та контролю за діяльністю високопосадовців, може бути корисним для України, де також необхідно розробити законодавство для боротьби з корупцією як на національному, так і на міжнародному рівнях» [10, с. 41].

Таким чином, вивчення міжнародного досвіду в боротьбі з корупцією дає можливість вдосконалити національне законодавство, зокрема в умовах України, де корупція є значною проблемою. Існуючі механізми запобігання корупції не завжди ефективні, що ускладнює сам процес боротьби з цим явищем. Важливо зазначити, що хоча певні міжнародні стратегії можуть бути корисними, такі моделі, як сінгапурська, не можна просто перенести на українську реальність. Сінгапур має унікальні історичні, політичні та географічні особливості, що робить його стратегію непридатною для прямого застосування в Україні. Порівняння цих двох країн і спроби копіювати методи боротьби з корупцією можуть бути контрпродуктивними через різницю в масштабах та політичних умовах. Для успішної боротьби з корупцією в Україні необхідно враховувати внутрішні реалії, такі як ставлення більшості громадян до корупції, яке іноді сприймається як норма. Реальна боротьба з корупцією вимагає значних політичних і адміністративних зусиль, значних фінансових витрат і ризиків для ініціаторів. Крім того, необхідно впровадити ефективні механізми захисту свідків і викривачів корупційних правопорушень, зокрема через надання їм нових документів, фінансову допомогу на життєво необхідні витрати, підтримку в зміні місця проживання

та допомогу в працевлаштуванні. Зокрема, важливим кроком є повернення «Етичного кодексу чиновника», що стане ефективним інструментом для підвищення доброчесності та відповідальності держслужбовців, прикладом для чого може бути Франція. Окрім того, необхідно розширити механізми боротьби з корупцією на міжнародний рівень, зокрема в контексті співпраці українських та міжнародних організацій і корпорацій.

## РОЗДІЛ II.

### РОЛЬ ДЕКЛАРУВАННЯ ДОХОДІВ У СИСТЕМІ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ

#### 2.1. Концепції та принципи декларування доходів

Декларування доходів є ключовим елементом антикорупційної політики, оскільки воно забезпечує прозорість і відповідальність у використанні державних ресурсів. Воно має важливе значення для запобігання корупції, оскільки посадовці усвідомлюють, що їхні фінансові відомості будуть перевірені публічно. Це мотивує їх уникати неправомірних або етично сумнівних дій, оскільки розголошення незаконних доходів може призвести до втрати посади або кримінальної відповідальності. Окрім того, декларування доходів сприяє створенню прозорого уряду, оскільки звіти про доходи доступні громадськості. Така практика дозволяє суспільству контролювати фінансову діяльність посадовців і виявляти можливі конфлікти інтересів або корупційні схеми. Обов'язкове декларування також стимулює посадовців до етичної поведінки, оскільки вони розуміють, що їх діяльність підлягає громадському контролю. Це сприяє більшій відповідальності в управлінні публічними ресурсами [38]. Багато країн, включаючи Україну, зобов'язані відповідати міжнародним стандартам у боротьбі з корупцією, серед яких є вимога щодо декларування доходів і майна посадовцями. В Україні декларування доходів є обов'язковим для держслужбовців, політиків, суддів, прокурорів та інших осіб, які займають високі посади в державних органах. Декларації, які подають ці особи, повинні містити інформацію про джерела доходів, розміри отриманих сум, а також майно і фінансові зобов'язання. Декларації цих посадовців є публічними і підлягають перевірці [69]. Це дає можливість громадськості здійснювати контроль за діяльністю чиновників.

Державні органи та незалежні антикорупційні агентства мають право перевіряти декларації, і у разі виявлення порушень можуть застосовувати санкції. Отже, «декларування доходів в Україні є важливим інструментом у боротьбі з корупцією та забезпеченні прозорості та підзвітності в управлінні державними ресурсами» [22, с. 109].

Обов'язкове декларування доходів передбачає розширення кола осіб, які повинні подавати декларацію, залежно від їхнього рівня доходу чи вартості майна згідно з установленими критеріями. Відповідно до цих критеріїв, особи з річним доходом понад 120 розмірів мінімальної заробітної плати (156120 грн. з 01.01.2014 р.) або з вартістю майна, що перевищує 1200 розмірів мінімальної заробітної плати (1561200 грн. з 01.01.2014 р.), або з фінансовими зобов'язаннями, що перевищують 120 МЗП, зобов'язані подавати декларацію [73].

Однак, існують винятки, коли подання декларації не є обов'язковим, якщо майно відповідає певним критеріям, зокрема, якщо це квартира не більше ніж 120 м<sup>2</sup> або будинок не більше ніж 250 м<sup>2</sup>, автомобіль з об'ємом двигуна до 2500 см<sup>3</sup>, судно довжиною до 7,5 м або земельна ділянка в межах норми безоплатної передачі згідно зі ст. 121 Земельного кодексу. Також не потрібно подавати декларацію, якщо немає іншого майна, що підлягає декларуванню [74].

У разі зниження доходу або вартості майна до рівня, що більше не відповідає вказаним критеріям, особа повинна продовжити подавати декларацію протягом трьох наступних років. Крім декларування доходів, передбачено також декларування майна, коштів та фінансових зобов'язань, як в Україні, так і за кордоном. Це включає майно, що підлягає реєстрації, частки у юридичних особах та кошти на банківських рахунках.

Реформа також передбачає вдосконалення форми декларації, щоб вона була більш доступною і зрозумілою для платників податків. Якщо податок уже був утриманий протягом року, додаткові зобов'язання сплати податку за декларацією не виникають. В майбутньому планується «розширення переліку

відрахувань, які можна заявити у декларації, зокрема витрати на оренду житла або утримання дітей у дошкільних навчальних закладах» [12, с. 150].

Для осіб, які подають декларацію, встановлено обов'язок подати разову форму – заяву про майно, кошти та фінансові зобов'язання на початок звітного періоду. Подання цієї форми не передбачає нарахування податків на вказані у ній об'єкти декларування. Разова форма подається лише один раз – у перший рік початку декларування. Основними критеріями для подачі такої форми є річний дохід понад 120 розмірів мінімальної заробітної плати або вартість майна понад 1200 розмірів мінімальної заробітної плати, або фінансові зобов'язання, що перевищують 120 МЗП. У разі ненадання цієї форми майно, кошти та фінансові зобов'язання, наявні на початок звітного періоду, не братимуться до уваги при застосуванні методу зіставлення доходів і витрат у майбутніх періодах.

а) Податкове повідомлення є документом, що має виконавчу силу для самостійно визначених (узгоджених) сум податкового зобов'язання, зазначених у декларації.

б) Податкова застава накладається на майно, що належить платнику податків, згідно з погодженими сумами податкового зобов'язання, відображеними у декларації [5, с. 19-20].

Підвищення ефективності антикорупційної політики через механізми декларування доходів є важливим аспектом у боротьбі з корупцією. Завдяки належному декларуванню доходів можна знизити привабливість корупційних дій для посадових осіб, а також збільшити прозорість та відповідальність влади. Обов'язкове декларування доходів для всіх державних службовців та їх родичів дозволяє створити централізовану базу даних, яка сприяє моніторингу та виявленню можливих випадків незаконного збагачення. Публікація декларацій на офіційних платформах, доступних для громадськості, дає можливість журналістам і громадянам здійснювати контроль за доходами посадовців і виявляти можливі порушення.

Створення незалежних органів для перевірки декларацій забезпечує неупереджений підхід до аналізу інформації. Такі органи мають бути наділені достатніми повноваженнями для проведення розслідувань та притягнення винних до відповідальності. Автоматизація збору, обробки та аналізу даних за допомогою новітніх інформаційних технологій, таких як штучний інтелект, дозволяє швидко виявляти підозрілі операції та аномалії в фінансових звітах.

Запровадження законодавства, яке захищає викривачів корупції, стимулює громадян повідомляти про корупційні правопорушення, не побоюючись наслідків. Встановлення жорстких санкцій за подання неправдивих даних у деклараціях, включаючи адміністративну, цивільну та кримінальну відповідальність, зменшує ризик приховування незаконних доходів. Пропаганда важливості декларування доходів і проведення тренінгів для держслужбовців щодо етики та доброчесності допомагає формувати культуру прозорості.

Грузія після проведення антикорупційних реформ на початку 2000-х років, що включали обов'язкове декларування доходів, значно покращила свої позиції у міжнародних антикорупційних рейтингах. В Україні впровадження системи електронного декларування доходів (e-declarations) стало важливим кроком у боротьбі з корупцією, хоча на початкових етапах були певні труднощі. Однак ця система «продемонструвала свою ефективність у виявленні невідповідностей у деклараціях державних службовців» [69].

Підвищення ефективності антикорупційної політики через механізми декларування доходів потребує комплексного підходу, що поєднує законодавчі ініціативи та технологічні нововведення. Прозорість, відповідальність і активне залучення громадськості є основними елементами успішної стратегії боротьби з корупцією. Водночас державна антикорупційна політика не завжди «ґрунтується на повних і точних даних, а зусилля різних держорганів, ОМС та громадськості часто не мають належної координації» [4, с. 28-29]. Регулярно проводяться дослідження, спрямовані на виявлення основних факторів та причин корупції в Україні, а також на оцінку досвіду та



сприйняття корупції серед населення. В Україні було запроваджено уніфіковану систему збору, аналізу та візуалізації статистичної інформації, яка включає дані про діяльність ключових антикорупційних органів, таких як Національне агентство, Національне антикорупційне бюро, Державне бюро розслідувань, органи прокуратури, Національна поліція, суди та інші державні структури.

У процесі формування та реалізації державної політики антикорупційні органи, уряд, Верховна Рада та інші державні установи використовують «офіційну статистику, результати оцінки корупційних ризиків, а також дослідження соціологічного характеру. Збір, аналіз та публікація даних про ефективність антикорупційної політики здійснюються з використанням сучасних інформаційних технологій» [33, с. 142].

Для формування та реалізації антикорупційної політики виділяються достатні фінансові та інші ресурси, що сприяють ефективному втіленню заходів. Координація реалізації антикорупційної стратегії є результативною завдяки створенню ефективних механізмів взаємодії між антикорупційними інституціями та іншими органами влади, а також ОМС. Результати моніторингу та оцінки антикорупційних ініціатив є повними, достовірними та доступними для громадськості. Антикорупційні програми і документи органів держави, ОМС та публічних установ є «дієвими інструментами боротьби з корупцією в публічному секторі, при цьому до їх розробки та моніторингу залучається громадськість» [52].

Нерегулярні зміни до законодавства в галузі боротьби з корупцією можуть погіршити ефективність правозастосування. Якість антикорупційного законодавства гарантується плануванням законотворчої діяльності відповідно до принципів антикорупційної політики та проведенням багаторівневої експертизи за участю Національного агентства і громадськості. Виявлені проблеми в правозастосуванні виправляються шляхом аналізу практики правозастосування відповідними органами, що дозволяє своєчасно вносити зміни до законодавства. Продовжується вдосконалення положень

нормативно-правових актів для усунення потенційних корупційних ризиків [49, с. 217].

Запроваджено законодавчі норми, що регулюють види і юридичну силу нормативно-правових актів, вимоги до їх підготовки, обговорення та ухвалення, а також встановлюють правила систематизації та тлумачення законодавства. Проводиться обов'язкова антикорупційна експертиза проектів та чинних нормативно-правових актів, результати якої підлягають публікації та обов'язковому розгляду. Усі колізії та прогалини в законодавстві, що можуть спричиняти корупційні ризики, усуваються завдяки системному підходу до антикорупційної експертизи.

Інститут уповноважених осіб з питань запобігання корупції не використовує свій потенціал на повну через відсутність належних гарантій автономії. Він має працювати як незалежна, етична та ефективна мережа, що спирається на кращі світові та національні практики, отримуючи всебічну підтримку від Національного агентства. Уповноважені особи повинні впроваджувати зрозумілі та ефективні стандарти, які розробляються в співпраці з іншими зацікавленими сторонами та базуються на чітких кваліфікаційних вимогах, високому рівні відбору кандидатів, достатньому ресурсному забезпеченні та захисті від зовнішнього втручання. Головним завданням уповноважених осіб є запобігання корупційним практикам та залучення громадськості до аналізу і усунення корупційних ризиків у нормативно-правових актах органів держави та ОМС.

Однак багато державних установ використовують застарілі інформаційні системи, що знижує ефективність декларування доходів, призводячи до технічних помилок та труднощів у обробці великих масивів даних. Захист персональних даних є критично важливим, оскільки часті кібератаки ставлять під загрозу безпеку цієї інформації. Крім того, процес подання декларацій є складним для громадян, особливо для тих, хто має обмежений доступ до Інтернету або не володіє достатніми технічними

навичками, що створює бар'єри для своєчасного і правильного виконання вимог.

Зміни в податковому законодавстві можуть бути частими та заплутаними, що ускладнює для громадян розуміння й виконання вимог щодо декларування доходів. Міжнародні компанії та особи, що мають доходи в кількох країнах, стикаються з проблемами через розбіжності в податкових вимогах і процедурах декларування в різних юрисдикціях. Високі податкові ставки також можуть спонукати до ухилення від податків або надання неправдивих даних у деклараціях, що веде до зниження податкових надходжень та посилення соціальної нерівності. Зокрема, велика частина доходів може «залишатися не задекларованою через значний розмір тіньової економіки, що ускладнює точне обліковування доходів громадян та підприємств» [42].

У ряді країн відсутність традиції декларування доходів може бути зумовлена історичними чи культурними особливостями, що сприяє низькому рівню обізнаності громадян щодо значущості цього процесу. Люди можуть не вбачати необхідності в чесному декларуванні своїх доходів, особливо якщо вони не довіряють системі і не вірять, що їхні податки будуть використані ефективно і прозоро. Високий рівень корупції серед держслужбовців та податкових органів ще більше послаблює довіру до процесу декларування, стимулюючи ухилення від податків і подання неправдивої інформації. Крім того, «часті зміни в урядах та політичні кризи впливають на стабільність податкової політики, що ускладнює і робить менш передбачуваним процес декларування доходів» [20, с. 71].

Запровадження передових інформаційних технологій і покращення кібербезпеки. Перехід на новітні платформи для подачі та обробки декларацій. Узгодження податкових вимог і зменшення бюрократичних бар'єрів. Спрощення процедур декларування доходів для громадян і підприємств. Організація освітніх програм і інформаційних кампаній для підвищення обізнаності населення щодо важливості та порядку декларування доходів.

Зміцнення контролю і прозорості в державних установах. Впровадження дієвих антикорупційних програм та механізмів. Розробка міжнародних стандартів для декларування доходів і боротьби з ухиленням від сплати податків. Розширення міжнародної співпраці для обміну інформацією та досвідом.

Покращення сучасної практики декларування доходів вимагає всебічного підходу, який включає технічні, юридичні, економічні, соціальні та політичні ініціативи. Тільки за допомогою таких комплексних заходів можна створити ефективну, прозору та справедливую систему декларування доходів, яка сприятиме економічному розвитку та зміцненню довіри громадян до державних інституцій. Сучасні проблеми у практиці декларування доходів охоплюють як окремих громадян, так і підприємства.

В Україні налічується близько 42 мільйонів фізичних осіб, що є платниками податків. Цей показник включає також заробітчани, оскільки навіть якщо вони працюють за кордоном, вони залишаються на податковому обліку в Україні, що означає їхнє продовження визнання податковими резидентами. Податковий дисбаланс в основному стосується податку на доходи фізичних осіб. Зокрема, «активні» доходи оподатковуються за ставкою 18% плюс 1,5% військового збору. Якщо заробіток перевищує 15 мінімальних зарплат, також нараховується єдиний соціальний внесок (ЄСВ). Тоді як «пасивні» доходи, такі як дивіденди, оподатковуються за ставкою 5% плюс 1,5% військового збору. Іноземні дивіденди обкладаються податком у розмірі 9% плюс 1,5% військового збору. Ця система виглядає досить лояльно [21].

Ще однією особливістю є те, що за останні два роки доходи від облігацій внутрішніх державних позик (ОВДП) не оподатковуються взагалі. Це дозволяє великій кількості осіб, що мають доходи нижчі за середню зарплату в Україні, отримувати прибуток без сплати податків. Податковий дисбаланс у цьому аспекті є очевидним і потребує негайного вирішення.

Однак варто зазначити, що проблему не можна вирішити лише зниженням податкового навантаження на фонд оплати праці, оскільки це

приведе до значних втрат у дохідній частині бюджету. Наприклад, зниження ставки ЄСВ з 33-36% до 22% не забезпечило бажаного результату: доходи громадян не були виведені з тіні, і навіть призвело до збільшення дефіциту Пенсійного фонду. Це свідчить про те, що «в таких ситуаціях необхідно здійснювати додаткове фінансування фонду, незалежно від зниження податкової ставки» [27, с. 377].

Таким чином, питання щодо зменшення податків часто зіштовхується з аргументом необхідності фінансування витрат на держслужбовців та пенсіонерів, а також на обслуговування зовнішнього боргу. Відмінність України від таких країн, як Казахстан, Норвегія чи Саудівська Аравія, полягає в тому, що в цих державах існують державні або приватні монополії на природні ресурси, які забезпечують значні бюджетні надходження. В Україні ж структура бюджетних доходів є класичною, де основну частину складають податки на споживання та доходи. Дискусія про прогресивну шкалу оподаткування стає все більш актуальною на тлі кампанії добровільного декларування, що триває. З 1 вересня 2022 року податкові органи отримують можливість використовувати непрямі методи для відстеження витрат фізичних осіб, і це вже стало очевидним для всіх, хто приймає рішення. З цієї дати стає неможливим придбати щось, не показавши свої доходи, що означає збільшення фіскалізації доходів.

Одним із способів урівноважити таку систему є введення подомового (посімейного) декларування доходів і відповідних податкових знижок для фізичних осіб. Хоча Україна ще не готова до такої системи, вона повинна її розвивати, даючи платникам податків більше можливостей. Однак цей механізм є складним, і тому рівень інституційної спроможності фіскальних органів має бути високим. Станом на січень 2022 року в Україні зареєстровано близько двох мільйонів фізичних осіб-підприємців (ФОПів). Спрощена система оподаткування, яка має чотири групи, приваблює підприємців завдяки простоті адміністрування та відсутності необхідності фізичного контакту з податковими та іншими органами, що особливо важливо для багатьох. Адже,

чесно кажучи, у жодній країні світу люди не отримують задоволення від спілкування з податківцями. Спрощена система оподаткування – це частина довгострокового соціального контракту, започаткованого в часи президентства Леоніда Кучми (1994-2005 рр.), де держава «не бачить» підприємця до певного ліміту, в обмін на що очікується його лояльність або хоча б мовчазна згода з політикою держави. Тому зміни в системі спрощеного оподаткування є «дуже чутливими і, по суті, соціальними питаннями для великої кількості українських підприємців» [24].

Варто вказати, що реалізована «спрощенка» призвела до того факту, що цілий ряд державних систем (охорона здоров'я, освіта, дошкільна підготовка дітей, догляд за людьми похилого віку тощо) отримали бізнес-дублера. Фінансування перших відбувається за рахунок коштів державного бюджету, інших – на основі зароблених коштів, за надання відповідних послуг. Вказане – є неефективною витратою коштів наявних платників податків. Крім того, створена та функціонуюча конфігурація «спрощенки», що функціонує й сьогодні, є абсолютно викривленою й асиметричною в порівнянні з наявною загальною системою оподаткування, що здійснює негативний вплив на фіскальну віддачу. Зауважимо, що досить складно усвідомити можливі шляхи виходу з вказаної ситуації й вирішення проблеми якості й розумних витрат податків. Вказана сфера повинна й надалі фіскалізуватися, зокрема за допомогою точкового введення сплати ПДВ на послуги в сфері освіти й охорони здоров'я. Крім того, останнім часом за допомогою «спрощенки» відбулося:

- 1) подальше збільшення встановлених лімітів, що вступає у суперечність з тезою щодо обмеження використання вказаної форми оподаткування;
- 2) введення реєстраторів розрахункових операцій (РРО) [30].

Постає логічне питання про необхідність розвитку окремих груп спрощеної системи оподаткування середньострокової перспективи. Насамперед, I група – повинна залишитися без змін, II група – може проводити фіскалізацію. Вказана група складається на 70-80% із торгівлі. Однак, наявні

великі торговельні мережі використовують її для мінімізації власних податкових зобов'язань, міняючи ФОПи, коли вони досягають певних лімітів. Як наслідок, після «фіскалізації варто продовжити працювати аналітично у вказаному напрямку, розмежовуючи мережі від власне малого бізнесу» [43]. Бізнесові структури, що перебувають на III групі спрощеної системи оподаткування, можуть продовжувати регулювання за двома альтернативними сценаріями. Перший – ДІЯ.СІТІ «для всіх», що передбачає встановлення 5% ставки ПДФО, другий – є необхідністю збільшити ставки, наприклад, до 10% (що може відповідати нижній межі прогресивної шкали оподаткування) з відповідним перенаправленням окремих частин (наприклад, половини) до загального фонду державного бюджету.

Таким чином, наявність спрощеної системи має продовжувати своє функціонування та не потребує різких змін, оскільки питання дійсно є соціально чутливим та значущим. На ряду з цим, концепція самозайнятої особи (категорій платників-представників індивідуальних професій) потребує подальшого розвитку, з метою наближення регулювання оподаткування ФОПів та самозайнятих осіб.

## **2.2. Нормативно-правова база декларування доходів в системі боротьби з корупцією**

Корупція є одним із найбільших викликів для сучасних суспільств, оскільки вона підриває демократію, сприяє соціальній нерівності та перешкоджає економічному розвитку. Одним із ефективних механізмів боротьби з корупцією є система декларування доходів державних службовців. Це сприяє забезпеченню прозорості та підзвітності у державному секторі, а також дозволяє запобігти незаконному збагаченню та конфліктам інтересів. Для формування чіткого розуміння національних стандартів у боротьбі з

корупцією важливо визначити сутність основних термінів, що використовуються в законодавстві. Ці визначення наведені в статті 1 ЗУ «Про засади запобігання і протидії корупції». В інших нормативно-правових актах ці терміни зазвичай «вживаються з прямим посиланням на зазначений закон» [3].

Визначення поняття «корупція» можливе в різних площинах. В загальному соціальному розумінні до корупції відносяться будь-які форми нелегітимного використання службового в особистих цілях. В антикорупційному законодавстві дається правове визначення корупції, на основі якого формулюються похідні законодавчі терміни. Норми ЗУ «Про засади запобігання і протидії корупції» передбачають таке визначення: корупція – є «використання особою, зазначеною в ч. 1 ст. 4 вказаного Закону (в даному випадку наводиться перелік суб'єктів відповідальності за корупційні правопорушення), наданих їй службових повноважень й пов'язаних із цим можливостей з метою одержання неправомірної вигоди чи прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе або інших осіб чи відповідно обіцянка/пропозиція або надання неправомірної вигоди особі, зазначеній в частині першій статті 4 цього Закону, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень та пов'язаних із цим можливостей» [22, с. 110].

Корупційне правопорушення – є умисним діянням, що містить ознаки корупції, вчиненого особою, зазначеною у ч. 1 ст. 4 вказаного Закону, за яке законом встановлено кримінальну, адміністративну, цивільно-правову та дисциплінарну відповідальність.

Варто звернути увагу на те, що до корупційних правопорушень віднесено кілька специфічних правопорушень, що фактично не мають ознак корупції, однак є суттєвими порушеннями вимог антикорупційного законодавства щодо запобігання корупції. Йдеться, зокрема, про порушення вимог фінансового контролю, порушення вимог стосовно повідомлення про



конфлікт інтересів, невжиття заходів щодо протидії корупції, відповідальність за які передбачена главою 13-А «Адміністративні корупційні правопорушення» Кодексу України про адміністративні правопорушення [21].

Неправомірна вигода. Вказаний термін є одним з ключових у антикорупційному законодавстві загалом та у законодавстві про відповідальність за корупційні правопорушення. При цьому саме цей термін замінив поняття хабар в українському законодавстві.

Відповідно до вказаного Закону неправомірна вигода – це грошові кошти або інше майно, переваги, пільги, послуги, нематеріальні активи, що їх без законних на те підстав обіцяють, пропонують, надають або одержують безоплатно чи за ціною, нижчою за мінімальну ринкову. Інші наведені у Законі визначення є похідними або пов'язаними з базовими поняттями. Їх визначення та способи тлумачення будуть розглянуті у контексті окремих спеціальних тем. Норми вказаного ЗУ передбачають вичерпний перелік осіб, що визнаються суб'єктами відповідальності за корупційні правопорушення. Такий перелік дозволяє окреслити не лише тих, хто може понести відповідальність за відповідні порушення, а й осіб, які зобов'язані виконувати встановлені законодавством антикорупційні обмеження та обов'язки.

Відповідно до норм, що викладені у ст. 4 вказаного Закону до числа суб'єктів відповідальності за вчинення корупційних правопорушень можемо зарахувати:

1) осіб, уповноважених на виконання державних функцій або функцій ОМС:

а) Президента України, Голови ВРУ, його Першого заступника й заступника, Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів України, міністрів, інших керівників ЦОВВ, що не входять до складу КМУ, та їх заступників, Голову СБУ, Генерального прокурора України, Голову Національного банку України, Голову Рахункової палати, Уповноваженого ВРУ з прав людини;

б) народних депутатів України, депутатів місцевих рад;

в) держслужбовців, посадових осіб ОМС;

г) військових посадових осіб ЗСУ та інших утворених відповідно до законів військових формувань, крім військовослужбовців строкової військової служби;

г) суддів Конституційного Суду України, інших професійних суддів, Голову, членів, дисциплінарних інспекторів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, службових осіб секретаріату цієї Комісії, Голову, заступника Голови, секретарів секцій Вищої ради юстиції, а також інших членів Вищої ради юстиції, народних засідателів й присяжних (під час виконання ними вказаних функцій);

д) осіб рядового й начальницького складу органів внутрішніх справ, державної кримінально-виконавчої служби, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, податкової міліції, осіб начальницького складу органів та підрозділів цивільного захисту [21];

е) посадових і службових осіб органів прокуратури, Служби безпеки України, дипломатичної служби, митної служби, державної податкової служби;

є) членів Центральної виборчої комісії;

ж) посадових і службових осіб інших державних органів;

2) осіб, які для цілей вказаного Закону прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання державних функцій держави або функцій ОМ:

а) посадових осіб юросіб публічного права, яких не зазначено в п. 1 ч. 1 вказаної статті;

б) осіб, які не є держслужбовцями, посадовими особами місцевого самоврядування, однак надають публічні послуги (аудиторів, нотаріусів, оцінювачів, а також експертів, арбітражних керуючих, незалежних посередників, членів трудового арбітражу, третейських суддів під час виконання ними вказаних функцій, інших осіб в установлених законом випадках);

в) посадових осіб іноземних держав (осіб, які обіймають посади в законодавчому, виконавчому чи судовому органі іноземної держави, в тому числі присяжних засідателів, інших осіб, які здійснюють реалізацію державних функцій для іноземної держави, зокрема для держоргану чи держпідприємства), а також іноземних третейських суддів, осіб, які уповноважені вирішувати цивільні, комерційні чи трудові спори в іноземних державах у порядку, альтернативному до судового;

г) посадових осіб міжнародних організацій (працівників міжнародної організації або будь-яких інших осіб, уповноважених такою організацією діяти від її імені), а також членів міжнародних парламентських асамблей, учасником яких є наша держава, та суддів і посадових осіб міжнародних судів;

3) осіб, які постійно чи тимчасово обіймають посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих або адміністративно-господарських обов'язків, чи спеціально уповноважені на виконання таких обов'язків у юрисобах приватного права незалежно від організаційно-правової форми, відповідно до закону [69];

4) посадових осіб та працівників юросіб – у разі одержання ними неправомірної вигоди, чи одержання від них особами, зазначеними у п. 1 і 2 ч. 1 вказаної статті, або за участю цих осіб іншими особами неправомірної вигоди;

5) фізосіб – у разі одержання від них особами, зазначеними у п. 1-4 ч. 1 вказаної статті, чи за участю цих осіб іншими особами неправомірної вигоди.

Для працівників, що за посадою чи відповідно до своїх повноважень пов'язані з державною чи комунальною сферою, важливо чітко ідентифікувати себе з переліченими у Законі категоріями суб'єктів відповідальності. Практика перших років застосування нового антикорупційного законодавства показує існування певних складнощів такої ідентифікації.

Наприклад, складним виявилось віднесення тих чи інших працівників державних чи комунальних установ та організацій до таких суб'єктів, як «посадові особи юридичних осіб публічного права, тобто групи осіб, які

прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави чи органів місцевого самоврядування» [21].

Для визначення статусу таких осіб слід врахувати наступне.

А) головним критерієм віднесення особи до кола посадових осіб є наявність в неї організаційно-розпорядчих або адміністративно-господарських функцій;

Б) відповідно до судової практики, яка склалася і знайшла своє відображення у відповідному узагальненні ВСУ (йдеться про постанову Пленуму ВСУ від 26 квітня 2002 року № 5 «Про судову практику у справах про хабарництво») організаційно-розпорядчими обов'язками є обов'язки по здійсненню керівництва галуззю промисловості, трудовим колективом, ділянкою роботи, виробничою діяльністю окремих працівників на підприємствах, в установах чи організаціях незалежно від форм власності. Такі функції виконують, зокрема, керівники міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, державних, колективних чи приватних підприємств, установ і організацій, їх заступників, керівників структурних підрозділів (начальники цехів, завідувачі відділами, лабораторіями, кафедрами), їх заступники, особи, які керують ділянками робіт (майстри, виконроби, бригадири тощо). У той же час під адміністративно-господарськими обов'язками розуміються обов'язки по управлінню або розпорядженню державним, колективним чи приватним майном (установлення порядку його зберігання, переробки, реалізації, забезпечення контролю за цими операціями тощо). Такі повноваження в тому чи іншому обсязі є у начальників планово-господарських, постачальних, фінансових відділів і служб, завідувачих складами, магазинами, майстернями, ательє, їх заступників, керівників відділів підприємств, відомчих ревізорів та контролерів тощо;

В) відповідно до абз. 3 ч. 2 ст. 81 ЦК України юридична особа публічного права створюється розпорядчим актом Президента України, органу державної влади, органу влади АРК або ОМС [9].

Таким чином, законодавство передбачає низку положень, щодо обмежень або заборони певних видів поведінки посадових осіб, й ці положення мають на меті запобігання корупційним проявам. Важливо знати, розуміти та дотримуватися таких норм у повсякденній діяльності. Окрім того, законодавство встановлює конкретні вимоги та процедури, які сприяють запобіганню корупції. Усі ці інструменти утворюють комплекс антикорупційних механізмів, що функціонують як «захисні бар'єри» проти корупційних правопорушень.

## РОЗДІЛ III.

### ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ ЧЕРЕЗ МЕХАНІЗМИ ДЕКЛАРУВАННЯ ДОХОДІВ

#### 3.1. Основні проблеми в сучасній практиці декларування доходів

Однією з основних соціальних проблем сучасної України є значний і зростаючий рівень нерівності в доходах населення. У 2017 році 20% найбагатших громадян отримали 34% усіх доходів, у той час як 40% найбідніших осіб отримали лише 25%. Різниця в доходах між найбільш та найменш забезпеченими 10% населення зростає з 4,9 разу в 2016 році до 5,2 разу в 2017 році. За період 2014-2017 років квінтільний коефіцієнт зріс з 3,1 до 3,3 разу. Хоча ці показники не є критичними з точки зору міжнародних стандартів, формування доходів в Україні має певні негативні риси, основними з яких є відсутність стабільного «середнього класу» та високий рівень бідності, включаючи бідність серед працюючих. У 2017 році 60,6% населення (62% у містах і 56,9% у селах) мали доходи нижчі за середній рівень по країні. Частка бідних, визначених за критерієм фактичного прожиткового мінімуму, становила 34,9%. У таких умовах лише 7,8% домогосподарств змогли робити заощадження, відповідно до результатів опитувань. Враховуючи ці дані, Україна не відповідає статусу соціальної держави, визначеного в її Конституції. Висока нерівність в доходах є «важливим чинником соціальної напруги та перешкоджає економічному розвитку через зниження мотивації працюючого населення» [24].

Відсутність заощаджень у більшості домогосподарств обмежує можливості для інвестування в людський капітал і підвищує ризики для цих домогосподарств опинитися за межею бідності в разі непередбачуваних ситуацій. Однією з причин такої ситуації є низька ефективність реалізації

регулюючої або соціальної функції податків в Україні. Основним недоліком національної системи оподаткування фізичних осіб є її фіскальна спрямованість, що ускладнює ефективний перерозподіл доходів серед різних верств населення та досягнення соціальної справедливості в доступі до суспільних благ. Ця система не дозволяє змінити акцент з прямої соціальної підтримки на стимулювання низькооплачуваних працівників через відповідні податкові механізми. Незважаючи на те, що після ухвалення Податкового кодексу в 2010 році та реалізації деяких положень Концепції реформування податкової системи застосовуються сучасні інструменти оподаткування, такі як податкові знижки та соціальні пільги, функція перерозподілу доходів через податки залишається неефективною. В Україні діє пропорційна система оподаткування фізичних осіб, яка не враховує низький рівень дискреційного доходу більшості громадян. Платоспроможність і здатність заощаджувати визначаються не загальними доходами, а сумою, що залишається після задоволення основних потреб. У певні періоди система оподаткування фізичних осіб мала прогресивний характер: до 1 січня 2015 року застосовувалася двоступенева ставка – 15% і 17% для доходів, що перевищували десятикратний розмір мінімальної заробітної плати. У 2015 році запроваджено три ставки: 0% для доходів до 0,5 мінімальних зарплат, 15% для доходів до десятикратного розміру мінімальної зарплати та 20% для більш високих доходів. Однак із 2016 року введено єдину ставку оподаткування в 18%. Варто зазначити, що підвищення ставки не збільшило податкове навантаження на працівників, оскільки одночасно було скасовано обов'язковий внесок до ЄСВ на рівні 3,6% [21].

У пропорційній системі оподаткування основний податковий тягар лягає на низькодохідні верстви населення. У багатьох розвинених країнах застосовується прогресивне оподаткування фізичних осіб, що допомагає збалансувати регресивний вплив інших великих податків, таких як податок з продажу, ПДВ та акцизи, які включені в ціну товарів. Оскільки ці податки є пропорційними, їх фіскальне навантаження виявляється більшим для осіб з

низькими доходами, а з підвищенням доходу частка таких витрат зменшується.

Низька ефективність податкових знижок і соціальних пільг обумовлена рядом інституційних факторів. Податковий кодекс визначає витрати, які можуть служити підставою для надання податкових знижок, які зменшують оподатковуваний дохід платника податків за підсумками року. До таких витрат належать частина процентів за іпотечними кредитами, витрати на будівництво житла або оренду для внутрішньо переміщених осіб [51, с. 7-8], благодійні внески, витрати на освіту та охорону здоров'я, страхові платежі, витрати на репродуктивні технології і на оплату державних послуг, пов'язаних з усиновленням, а також витрати на переобладнання транспортних засобів [30].

Проте існуючі обмеження суттєво знижують ефективність таких знижок. Наприклад, витрати на навчання в державних школах, які часто оформлюються як благодійні внески, не можуть бути повністю відшкодовані через обмеження: податкова знижка за благодійні внески, які фактично є платою за навчання, обмежена 4 % від загального оподаткованого доходу платника податку. Крім того, для батьків дітей з особливими потребами, які не є інвалідами, що оплачують коригування поведінки в приватних закладах, податкові знижки не передбачено. Водночас у багатьох розвинених країнах витрати на розвиток дітей, як інтелектуальний, так і фізичний, можуть бути підставою для податкових вирахувань [55].

Цим самим досягається дві цілі – збільшення приватних вкладень у людський капітал та економічне стимулювання розвитку сфери товарів і послуг для дітей. Найбільшою вадою вітчизняної системи податкових знижок є ускладнена організація їх надання, оскільки порядок надання компенсацій з сум сплаченого доходу не пов'язаний з порядком сплати податку на нього. Так, за більшість платників податків з доходу фізичних осіб, найманих працівників, зазначений податок сплачує роботодавець одночасно з нарахуванням заробітної плати, в той час як підставою для нарахування



податкової знижки є подання річної податкової декларації з зазначенням конкретних сум до центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну податкову і митну політику. Водночас, якість надання роз'яснень щодо порядку документального підтвердження прав на податкову знижку та подання податкової декларації, яку за чинним законодавством мають проводити відповідні органи, залишається незадовільною. Тому в умовах низької податкової грамотності населення і відсутності обов'язкового декларування доходів для багатьох категорій найманих працівників, більшість громадян не використовують своє право на отримання податкових знижок. Ще менш ефективною з точки зору вирівнювання доходів є система соціальних пільг, головним чином через неадекватні поточні ситуації на ринку праці обмеження щодо розміру доходу, до якого може бути застосована податкова соціальна пільга. Так, статтею 169.1.1 Податкового кодексу України передбачено, що будь-який платник податку може мати податкову соціальну пільгу у розмірі 50 % від розміру прожиткового мінімуму для працездатної особи, встановленого на 1 січня поточного року, помноженого на коефіцієнт 1,4 і округленого до 10 грн. За чинним законодавством мінімальна заробітна плата прив'язана до фактичного прожиткового мінімуму, а право на отримання податкової соціальної пільги – до встановленого законом прожиткового мінімуму. Таким чином, такою пільгою може скористатися лише незначна частка працівників, які отримують заробітну плату нижче встановленого законом мінімуму (6,9 % у березні 2019 р.), або низькооплачувані особи, зайняті на умовах неповного робочого дня [1]. При цьому особи, які отримують заробітну плату у межах мінімальної, сплачують податок на доходи фізичних осіб за стандартною ставкою. Відповідно, після погашення своїх податкових зобов'язань вони мають дохід, нижчий за гарантований дохід від зайнятості. Законом також передбачено, що батьки, які утримують двох або більше дітей віком до 18 років, мають податкову соціальну пільгу (у розмірі 50 % прожиткового мінімуму для працездатної особи), проте при цьому право на таку пільгу мають лише особи з вкрай

низькими граничними доходами (розраховується як добуток встановленого законом прожиткового мінімуму, коефіцієнту 1,4 та кількості дітей). Безумовно, батьки, які мають одну дитину, можуть скористатися податковою соціальною пільгою, доступною всім працівникам на загальних умовах. Однак у податковому законодавстві слід врахувати, що діти до 23 років, які продовжують навчання, все ще можуть вважатися залежними від батьків. Натомість, згідно з чинним Податковим кодексом, батьки втрачають право на податкову соціальну пільгу після досягнення дитиною 18 років, навіть якщо вона продовжує навчання. Подібно до податкових знижок, пільги не призначаються автоматично, а надаються за заявою, яку має подати роботодавцю, який сплачує податки на доходи своїх працівників. Українське законодавство не передбачає сімейного оподаткування. Водночас існують податкові пільги для деяких доходів, отриманих нерідко забезпеченими особами, наприклад, доходи від державних цінних паперів або довічні виплати для членів Національних академій наук. Натомість працівники з низькими доходами не можуть зменшити свої податкові зобов'язання, навіть якщо мають утриманців у сім'ї, таких як непрацездатні батьки, діти, що перебувають у відпустці по догляду за дитиною, або особи в складних життєвих обставинах. Запровадження сімейного оподаткування, де розмір оподатковуваного доходу визначатиметься на основі середнього доходу всіх працюючих членів родини, є поширеною практикою в країнах з прогресивним оподаткуванням, проте в Україні необхідно враховувати наявність утриманців для зменшення податкової бази. Таким чином, незважаючи на існуючі податкові знижки та пільги, українська податкова система не є достатньо ефективною для досягнення соціальної справедливості. Зміни до законодавства «можуть допомогти поліпшити соціальну орієнтацію податкових знижок, але тільки за умови введення прогресивного оподаткування доходів фізичних осіб система зможе ефективно сприяти перерозподілу ресурсів у суспільстві» [23, с. 143].

Варто вказати, що однією з основних економічних передумов введення прогресивної ставки оподаткування фізосіб стала наявність та поширення

значної диференціації доходів від рівня зайнятості. Зокрема, ще в 2019 р. розмір середньої зарплати в найбільш високооплачуваній сфері зайнятості (інформація й комунікації) перевищував розмір середньої зарплати в найбільш низькооплачуваній (тимчасового розміщування й організації харчування) більш ніж у 3 рази, а розмір заробітної плати в такій соціально важливій та масштабній за кількістю зайнятих сфері як охорона здоров'я – в більш ніж 3 рази. Варто вказати, що одночасно з цим розмір зарплати керівників держпідприємств у 4-6 десятків разів перевищували розмір середньої заробітної плати по країні. Оскільки доходи від зайнятості складали переважну частину доходів домогосподарств, що обкладаються податками (у 2018 р. заробітна плата складала 47,4% доходів домогосподарств, прибуток і змішаний дохід – 17,6 %, доходи від власності – 2,6 %, соціальні допомоги та інші поточні державні трансферти, що переважно не підлягали оподаткуванню – 32,4 %), то саме у сфері оплати праці й повинно відбуватися найбільш значне коригування доходів різних верств населення [24]. Зауважимо, що як й будь-який інший інструмент державного управління, прогресивна шкала оподаткування повинна мати власні переваги та недоліки. Серед основних переваг прогресивної шкали можемо назвати:

1. Встановлення та дотримання соціально справедливого розподілу доходів, що виступатиме своєрідним стимулом щодо підвищення рівня економічної активності й зайнятості [38], знижуватиме необхідність встановлення та надання значних обсягів державної соціальної підтримки працюючому населенню, підвищуватиме споживчий попит та норми заощаджень, сприятиме збільшенню приватних вкладень до людського капіталу, виконуватиме роль безумовного чинника встановлення суспільної злагоди.

2. Необхідність здійснювати певне зміщення наявного податкового навантаження з менш забезпеченої на більш забезпечену верству населення, що може супроводжуватись загальним збільшенням доходів бюджету, якщо вказаний підхід буде закладено у ставках податків. Перерозподіл призведе до

зменшення розмірів наявної або можливої державної соцдопомоги (в тому числі щодо житлових субсидій), потреби виплати якої працівникам з низькими доходами виникають в результаті наявності невиправдано високих відносно їх доходу податкових зборів. За таких умов додатковою мотивацією щодо зайнятості й переходу до формального ринку праці повинна стати впевненість працівників у можливості забезпечувати себе самих та власну родину за допомогою засобів чесної винагороди за працю тощо.

3. Необхідність підвищувати рівень престижності суспільно корисних видів трудової діяльності, що не потребуватимуть високого рівня матеріальної винагороди – окремих видів наукових робіт, зайнятості у сфері освіти, охорони здоров'я, просвітницької та соціальної роботи, благодійної й правозахисної діяльності, захисту навколишнього середовища тощо.

4. Обґрунтовану необхідність зменшувати різницю між наявними дискреційними доходами осіб з однаковим рівнем освіти у різних сферах зайнятості, що є вкрай важливим для вітчизняного ринку праці, на якому працівники з вищим рівнем освіти складають переважну більшість в таких низькооплачуваних видах економічної діяльності як освіта, охорона здоров'я, державне управління, соціальна робота. Здатність держави ефективно перерозподіляти вказані доходи за таких умов – це наочна інтерпретація суспільного уявлення щодо справедливості, що чинитиме значний вплив на соціально-професійну самоідентифікацію населення, особливо молодих людей [27, с. 378]. Наголосимо, що саме вказане підвищення розмірів реальних доходів від зайнятості високоосвічених працівників може стати передумовою формування середнього класу в нашій державі, оскільки практично в усіх сучасних країнах, саме наявність високого рівня освіти є необхідною запорукою отримання гідного рівня доходів від зайнятості.

5. Гармонізацію норм вітчизняної податкової системи з податковими нормами європейських країн, переважна більшість яких (крім країн Балтії, Румунії, Чехії, що мають приховану прогресію у вигляді значних неоподатковуваних мінімальних доходів) використовують прогресивне

оподаткування фізосіб. Більше того, саме вказаний спосіб оподаткування закріплено в конституціях деяких з них (Італії, Ліхтенштейну). До вад прогресивної шкали оподаткування частіше за все зараховують підвищення ризику тінізації доходів, особливо високодохідних верств населення та ускладнення в адмініструванні податку на доходи фізичних осіб. Багато дослідників роблять висновок про те, що головним чинником поширення тіньового ринку заробітної плати є наявність законних можливостей для мінімізації оподаткування. Щодо адміністрування, не викликає сумнівів, що ускладнення процесу нарахування податку вимагатиме підвищення зусиль з боку контролюючих органів. Так само платники податку – фізособи будуть вимушені проходити додаткові процедури у зв'язку з його сплатою. Проте на сьогодні в нашій державі вже склалися об'єктивні організаційно-фінансові передумови для ведення прогресивного оподаткування фізосіб. По-перше, йдеться про успішне апробування деякими категоріями працівників (держслужбовцями та приватними підприємцями) новітніх технологій подання податкової звітності, що можуть бути застосовані при всеохоплюючому декларуванні доходів. По-друге, введення всеохоплюючого декларування доходів дозволить платникам податків повноцінно користуватися податковими знижками і соціальними пільгами, стимулюватиме їх до участі у формальному ринку праці, сприятиме поширенню цифрових технологій у галузі державних послуг, підвищить рівень податково-фінансової грамотності населення та спростить державний контроль над сплатою податків [37]. Побічно всеохоплююче декларування доходів матиме позитивний соціальний ефект у вигляді більш відповідальних стосунків між громадянами і державою, оскільки формуватиме у перших психологію платників податків, які мають право здійснювати контроль над їх використанням. Варто також зазначити, що сучасні інструменти прогресивного оподаткування доходів фізичних осіб дозволяють уникати дискримінації в процесі оподаткування. Йдеться про багатоступеневу прогресію, за якої податок зростає лише на ту частину доходу, яка перевищує

верхню межу попереднього ступеню. Такий підхід не створює демотивації для підвищення власного доходу (яка часто виникає у осіб, які мають доходи близькі до верхньої межі певного розряду в умовах простої підрозрядної прогресії), є простим у застосуванні для платників податків, які самостійно можуть визначати їх розмір, дозволяє застосовувати податкові вирахування та сімейне оподаткування.

Міністерству фінансів України та Міністерству соціальної політики України розробити і подати до Верховної Ради зміни до Податкового кодексу України, спрямовані на підвищення соціального ефекту сучасних інструментів вирівнювання доходів, а саме: встановлення неоподаткованого мінімуму доходів громадян від зайнятості на рівні мінімальної заробітної плати; зняття для внесків до благодійних фондів освітніх установ обмеження щодо розміру податкової знижки, що діє благодійних платежів; розширення переліку послуг для дітей, сплата за які може бути підставою для надання податкової знижки; суттєве збільшення розміру податкових соціальних пільг для сімей з дітьми; їх поширення на батьків дочок і синів до 23 років, які продовжують навчання; встановлення додаткових податкових соціальних пільг для працівників, які мають членів сімей на утриманні (розмір може бути різним для різних категорій утриманців) [36]. Міністерству фінансів України розробити прогресивну багатоступеневу шкалу оподаткування доходів фізичних осіб, що передбачала б наявність неоподаткованого мінімуму доходів громадян від зайнятості на рівні мінімальної заробітної плати і спеціальні ставки податків, що можуть використовуватися для сімейного оподаткування [38]. Верховній Раді України розглянути і ухвалити розроблені Міністерством фінансів України та Міністерством соціальної політики України зміни до Податкового кодексу України, спрямовані на підвищення соціального ефекту сучасних інструментів вирівнювання доходів. Розглянути і ухвалити зміни до Податкового кодексу, що передбачають введення прогресивної шкали оподаткування, розробленої Міністерством фінансів України. Ухвалити Закон про всеохоплююче декларування доходів громадян. Кабінету міністрів

України Передбачити спеціальною постановою порядок поетапного введення закріпленого у спеціальному Законі всеохоплюючого декларування доходів громадян. Державній фіскальній службі України оголосити конкурс на розробку програмного забезпечення для всеохоплюючого загального декларування доходів. Підготувати інформаційні матеріали для «роз'яснювальної роботи та проведення спеціальної інформаційної кампанії у ЗМІ щодо всеохоплюючого загального декларування доходів» [7, с. 22-23].

Щодо працівників правоохоронних органів, то саме вони чинять вирішальний вплив на процеси формування політики кожної держави й забезпечення її нацбезпеки. Для нашої держави дуже важливими, на сьогодні, є вдосконалення діяльності правоохоронних органів, оскільки вони є одним із основних суб'єктів системи забезпечення такої безпеки сучасної держави. Ефективним засобом контролю також можемо вважати електронне декларування держслужбовців, до яких належать й деякі працівники правоохоронних органів, оскільки вони також виконують управлінські та правоохоронні функції, здійснюють від імені й за дорученням держави виконавчо-розпорядчі повноваження правоохоронного характеру. Відповідно до законодавства про держслужбу, його дія поширюється на держслужбовців органів прокуратури, інших держорганів, але не поширюється на осіб рядового та начальницького складу правоохоронних органів.

Електронне декларування представляє собою оприлюднення інформації щодо власних доходів, майна, цінних паперів, активів, інших корпоративних прав, фінансових зобов'язань, видатків, правочинів тощо, їхнього правового регулювання на основі норм та положень ЗУ «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 року. Вказані норми ЗУ визначають «особливості правових та організаційних засад функціонування системи запобігання корупції в нашій державі, зміст й порядок застосування превентивних антикорупційних механізмів, правила щодо усунення наслідків корупційних правопорушень» [59].

Аналізуючи зарубіжний досвід правового регулювання електронного декларування, можемо вказати, що різні країни по-різному вирішують вказане питання. Одні країни вдаються до регулювання вказаних питань загальним законом (про публічну службу, про конфлікт інтересів або антикорупційним законом як в Україні), а інші – створюють спеціальні, які присвячені безпосередньо питанням декларування. Однак загальні положення щодо електронного декларування повинні визначатися саме нормами та положеннями загального законодавства.

Досвід європейських країн свідчить про те, що взаємовідносини, взаємопов'язані з декларуванням, можуть регулюватися різними способами: окремими законами або актами парламенту щодо декларування активів й інтересів (практика Бельгії, Данії, Італії, Іспанії, Німеччини, Португалії, Польщі, Угорщини, Швеції); загальними антикорупційними законами (досвід Болгарії, Естонії, Латвії, Румунії, Словенії, Словаччини, Чехії). При цьому не виключається регулювання відповідних взаємовідносин й на основі інших законодавчих актів. Наприклад, у Литві порядок щодо декларування доходів і майна врегульовано окремими розділами податкового закону [36].

Загалом електронне декларування є досить новим для нашої країни явищем. Історично воно виникло зі звичайного паперового декларування майнового стану держслужбовців. Таке декларування виникло ще в 1965 р. у США завдячуючи президенту Джонсону. Проте реальний відлік історії його розвитку починається з 1978 р. Ще однією країною, що зробила перші схожі кроки у сфері протидії корупції, стала Великобританія. Розвиток декларування розпочинається з кінця 1970-х рр. Міжнародні стандарти у сфері декларування беруть свій початок із 1990-х рр. у Північній Америці. У 2003 р. вони стали невід'ємною частиною Конвенції ООН щодо боротьби з корупцією. Згодом були прийняті Технічні рекомендації до вищевказаної Конвенції. Разом вони лягли в основу декларування державних посадовців у всьому світі. Так, у ч. 5 ст. 8 вищевказаної Конвенції ООН зазначається, що «кожна Держава-учасниця прагне, в належних випадках і згідно з основоположними принципами свого



внутрішнього права, запроваджувати заходи й системи, які зобов'язують державних посадових осіб надавати відповідним органам декларації, серед іншого, про позаслужбову діяльність, заняття, інвестиції, активи та про суттєві дарунки або прибутки, у зв'язку з якими може виникнути конфлікт інтересів стосовно їхніх функцій як державних посадових осіб» [73]. Вказане свідчить, що уповноважений держчиновник, зокрема, правоохоронного органу, коли його приватні інтереси можуть вплинути на виконання його посадових обов'язків, повинен подавати декларацію про всі власні доходи. При цьому метою такого декларування, відповідно до вищевказаної норми, є виявлення конфлікту його інтересів як держпосадовця, який може призвести до корупції, а не контроль за його майном. Варто додати, що цей міжнародно-правовий акт Україна ратифікувала у 2006 р. Натомість першим європейським стандартом у сфері декларування активів посадовців можна вважати Рекомендацію Комітету Міністрів Ради Європи про кодекси поведінки для публічних службовців. Статтею 14 Рекомендації на законодавчому рівні пропонувалось зобов'язати публічних службовців, обов'язки яких на посадах могли вплинути на їхні приватні чи особисті інтереси, подавати під час призначення декларації про природу та межі їхніх інтересів. Такі декларації мали б подаватись під час призначення на посади, через певні проміжки часу після призначення (регулярно), а також у разі виникнення змін у задекларованих відомостях. У кінці 1990-х рр. поряд із паперовими деклараціями почали існувати й електронні. Дослідження ОЕСР показало, що країни, в яких декларації почали приймати не в паперовому вигляді, а в електронному, як результат отримали зростання достовірності наданих даних в середньому із 67% до 98% протягом перших двох років. Натепер більше ніж 100 держав у всьому світі мають системи електронних декларацій, що відбулось завдяки просуванню цього явища з боку ООН і західних країн. Поряд із цим запровадження електронного декларування не тільки сприяє протидії корупції, а й підвищує рівень довіри населення до правоохоронців [21]. Населення має бути впевнене в тому, що вони кваліфіковано та чесно здійснюють свою діяльність відповідно до вимог

законодавства. Варто вказати, що використання електронного декларування сприятиме досягненню певних цілей, зокрема:

- підвищуватиме рівень прозорості діяльності правоохоронців і довіри громадян;

- запобігатиме конфліктам інтересів та їхнього врегулювання в разі виникнення, що надасть змогу забезпечити високий рівень доброчесної поведінки працівника відповідного органу;

- контролювати зміни активів певних правоохоронців для того, аби запобігати вчиненню ними певних протиправних корупційних дій, що, в свою чергу, захистить їх від необґрунтованих звинувачень та виявлення фактів незаконного збагачення, інших протиправних дій шляхом надання відповідних підтверджувальних документів та інших доказів.

Майже в усіх країнах світу, за даними Світового банку, понад 130 із них, у законодавстві, що стосується корупції, міститься вимога для держслужбовців декларувати власні витрати, доходи. При цьому розкривати таку інформацію повинні як працівники правоохоронного органу, так і члени їхніх сімей. Однак не всі держави надають безперешкодний та відкритий доступ громадськості до фінансової інформації, що стосується чиновників. Наприклад, у США «держслужбовець повинен надавати в Управління з питань етики інформацію щодо власних видатків та доходів, а також видатків й доходів його близьких родичів – дітей, дружини (чоловіка), батьків, у тому числі відомості щодо джерел походження майна, його складу та вартості; відомості щодо наявних депозитів, отриманих та виданих позик, а також отриманих кредитів; переліку отриманих подарунків, вартості яких перевищують 50 доларів США; переліку транспортних, розважальних й інших порівнянних послуг, оплачених не за рахунок особистих чи бюджетних коштів (з відповідною указівкою джерела)» [17, с. 355].

Україна не є винятком у цьому контексті, адже відповідно до національного законодавства, електронному декларуванню підлягає не тільки майно, що належить самим посадовцям, але й майно їхніх родичів та осіб, які

проживають разом із ними. Ця норма є нововведенням, оскільки попередня система декларування не передбачала обов'язку чиновників надавати інформацію про майно їхніх близьких, що робило її менш ефективною. Однією з переваг електронного декларування є можливість використовувати автоматизовані системи для обробки даних. Публічне розкриття цих даних може відбуватися через Інтернет або інші форми, в залежності від доступу до інформації в конкретній країні. Подібні практики є поширеними в багатьох європейських країнах, таких як Німеччина, Великобританія та Скандинавія. Навіть у країнах з довгою історією доступу до інформації, таких як Ісландія, Швеція чи Данія, спостерігається низький рівень корупції, висока прозорість державних органів і велика довіра громадян до чиновників. Це зумовлено тим, що основою таких систем є цінності етики, доброчесності та прозорості. У Данії, наприклад, державні службовці на початку служби декларують свій майновий стан, а потім щороку подають лише інформацію про доходи, як і всі громадяни. Придбання нерухомості фіксується реєстраційними органами, і автоматично передається в податкові органи. Схожа система діє і у Фінляндії [14, с. 245].

У Фінляндії, у разі виявлення невідповідності між доходами і видатками громадянина, податкове відомство направляє лист з проханням пояснити джерело доходу, але жодної відповідальності за недостовірні дані не передбачено. Натомість в Україні існують як адміністративна, так і кримінальна відповідальність за низку порушень, таких як несвоєчасне подання декларації посадовими особами, подання неправдивих відомостей про майно на суму понад сто мінімальних заробітних плат, а також за умисне неподання декларації чи неповідомлення про відкриття валютних рахунків. Крім того, відповідальність настає за набуття активів без документального підтвердження законності їх набуття, або за їх передачу третім особам. Важливо зазначити, що в більшості європейських країн немає кримінальної відповідальності за помилки в електронних деклараціях, як в Україні, де кримінальну відповідальність передбачено саме за несплату податків. Одним

із прикладів успішної системи розкриття доходів держслужбовців є Латвія, де створено Спеціальне бюро по боротьбі з корупцією (KNAV), яке перевіряє правильність декларацій чиновників. У випадку виявлення невідповідності між доходами та способом життя державних службовців, інформація передавалася в податкову службу для накладання штрафу. В Україні функціонує «Національне агентство з питань запобігання корупції, яке займається веденням реєстрів декларацій держслужбовців та осіб, які вчинили корупційні правопорушення. Цей орган також виконує інші антикорупційні функції» [15, с. 35-36].

Таким чином, здійснення повної перевірки електронного декларування повинно тривати шістдесят календарних днів з дня прийняття рішення щодо його проведення. За необхідності вказані строки можуть бути продовженими, однак не більш ніж на тридцять календарних днів. Після проведення повної перевірки повинно прийматися рішення, що розміщується протягом трьох робочих днів із моменту його прийняття на веб-сайті вищевказаного органу.

### **3.2. Інноваційні підходи підвищення ефективності антикорупційної політики: роль та значення декларування**

На сьогодні результати більшості проведених соціологічних досліджень свідчать, що частка громадян, які мають безпосередній досвід корупції, протягом останніх років суттєво зменшується (2013 р. – близько 60%, початок 2020 р. – не більше 40% громадян). Крім того можемо спостерігати також поступове покращення порівняльних показників рівня протидії корупції в нашій державі. Відповідно до даних міжнародної організації «Transparency International», протягом 2013-2019 рр. Індекс сприйняття корупції (далі – ІСП) в нашій державі постійно зростав з 25 до 30 балів [24].

Однак результати вказаних досліджень також свідчать, що досягнутий за останні роки прогрес не задовольняє суспільство, оскільки є надто повільним. Загальний рівень сприйняття корупції в нашій державі залишається високим (у 2019 р., набравши 30 балів зі 100 можливих, наша держава за ІСП посіла 126 місце серед 180 країн). Корупція, як й раніше, залишається однією з найважливіших проблем (відповідно до опитувань, проведених на початку 2020 р., важливість проблеми подолання корупції залишається на одному рівні з питанням вирішення кризи в державі) [21].

Наявні низькі темпи реалізації антикорупційної політики в нашій державі суттєво сповільнюють її економічне зростання. Опитування бізнесу демонструють, що поширеність корупції та недовіра до її судової системи є основними перешкодами для залучення в нашу країну іноземних інвестицій. Разом з тим досвід таких країн, як Грузія та Польща, демонструє, що істотний прорив у протидії корупції можливий навіть за період у 3-5 років за умови проведення державою швидких та ефективних змін. Концентрація зусиль на впровадженні антикорупційної політики дозволить нашій країні у найближчі роки наздогнати показники ІСП східноєвропейських країн-членів ЄС, а за 10 років – досягти середньоєвропейських значень цього індексу.

Варто вказати, що Антикорупційна стратегія (на 2014-2017 рр.) та Державна програма щодо її реалізації – це якісні програмні документи з високим антикорупційним потенціалом. Реалізувати вказаний потенціал повною мірою не вдалося внаслідок тривалого процесу формування антикорупційних інституцій, що відбувався протягом 2014-2019 рр. Як наслідок, вказані програмні документи практично жодного разу не переглядалися та не оновлювалися, а починаючи з 2016 р. їхні положення взагалі почали поступово втрачати власну актуальність.

Варто вказати, що наприкінці 2017 р. завершився період дії Антикорупційної стратегії на 2014-2017 рр. Нову антикорупційну стратегію ухвалено не було, що призвело до розбалансованої й малоефективної антикорупційної діяльності публічних інституцій. Розглянемо основні

положення проекту Концепції формування антикорупційної політики у 2020-2024 рр. Метою вказаної Антикорупційної стратегії – досягнення суттєвого прогресу щодо запобігання та протидії корупції, а також забезпечення злагодженості й системності антикорупційної діяльності всіх органів державної влади та ОМС [30].

У вказаній АС корупцію розглядали виключно як ключову перешкоду стабільному економічному зростанню й розбудови ефективних, інклюзивних демократичних інститутів в державі. Попередню антикорупційну стратегію було зосереджено на пріоритетах, взаємопов'язаних із процесами формування дієвої системи сучасних антикорупційних інструментів (правових інститутів) і розвитком системи антикорупційних органів, що мали забезпечувати ефективне впровадження таких інструментів. Водночас, завдяки впровадженню інших програмних документів, Урядом було звужено можливості задля корупції в певних секторах шляхом галузевих реформ.

Концепція вказаної АС спиралася на поєднанні обох вказаних підходів: у розділах II та IV було визначено головні напрями подальшого вдосконалення загальної системи запобігання й протидії корупції, а у розділі III – найбільш пріоритетні сфери з точки зору подолання корупції. Збалансоване поєднання вказаних підходів мало надати можливість не лише знизити рівень корупції, підвищити довіру громадян до органів влади, а й суттєво підвищити темпи соціально-економічного зростання нашої держави.

Зокрема, згідно з дослідженням «Україна проти корупції: економічний фронт», проведеним у 2018 р., від уже реалізованих антикорупційних заходів у окремих сферах (змін на ринку газу, в публічних закупівлях, дерегуляції, запроваджені автоматичного відшкодування податку на додану вартість) щорічний економічний ефект становить 150-160 млрд. грн. Визначення пріоритетних сфер у запобіганні та протидії корупції на 2020-2024 рр. (розділ III) відбулося з огляду на підсумки стандартного опитування щодо рівня корупції в нашій державі, проведеного у 2020 р. (яке включало опитування підприємців, експертів та населення в цілому), інших досліджень щодо стану,

динаміки та поширеності корупції в Україні, а також за результатами аналізу ефективності реалізації антикорупційної політики. Зокрема, відповідно до даних стандартного опитування щодо рівня корупції, найбільш пріоритетним напрямом боротьби з корупцією і для бізнесу (57% респондентів), і для населення України (52% респондентів) є очищення від корупції судової системи. Для населення України наступними за пріоритетністю (у порядку спадання) є: сфера охорони здоров'я (38%), поліція та прокуратура (37%), державний сектор економіки (27%), податкова і митна сфери (25%), а також фінансування партій та передвиборчих кампаній (21%). На думку представників бізнесу, найбільш пріоритетними напрямками у протидії корупції є: поліція і прокуратура (41%), податкова і митна сфери (32%), фінансування партій та передвиборчих кампаній (25%), охорона здоров'я (24%), оборона і безпека (23%) [37]. Оцінки бізнесу та експертів з найбільш корумпованих сфер на даний момент є подібними за змістом, це – митниця, земельні взаємовідносини, містобудування, будівництво великих об'єктів інфраструктури, судовий процес. Різні дослідження досвіду корупції показують, що громадяни мають найбільший корупційний досвід отримання медичних послуг, а бізнес – у взаємодії з правоохоронними органами та прокурорами. Результати аналізу стану корупції в нашій державі, ефективності антикорупційної політики попередніх періодів, міжнародних стандартів та найкращих світових практик у сфері запобігання та протидії корупції дали змогу сформулювати такі основні принципи антикорупційної політики на 2020-2024 рр.:

- 1) необхідність оптимізувати державні функції та ОМС, реалізація яких, в першу чергу, передбачає: усунення наявного дублювання повноважень різних органів влади та ОМС; тимчасового припинення реалізації малоефективних повноважень, що характеризуються високим рівнем корупційних ризиків; усунення випадків реалізації одними і тими ж органами повноважень, поєднання яких сприяє виникненню додаткових корупційних ризиків;

2) здійснення цифрової трансформації щодо реалізації повноважень органами держави та ОМС, створення умов для прозорості в діяльності й відкриття даних як основи для мінімізації корупційних ризиків у їхній діяльності;

3) створення на противагу існуючим корупційним практикам більш зручних і законних способів задоволення потреб фізичних і юридичних осіб;

4) забезпечення невідворотності юридичної відповідальності щодо корупційних і взаємопов'язаних з корупцією правопорушень, що можуть створювати додатковий стримувальний ефект для всіх суб'єктів правових взаємовідносин;

5) формування суспільної нетерпимості щодо корупції, утвердження культури доброчесності й поваги до верховенства права [37].

Вказані принципи повинні враховуватися під час розроблення: програмних документів КМУ, інших органів держави, ОМС з метою забезпечення ефективного запобігання корупції в усіх сферах державної політики; антикорупційних програм публічних інституцій, зазначених у ч. 96-1 ст. 19 ЗУ «Про запобігання корупції» (далі – Закону), а також у діяльності ОМС [59].

У даній концепції варто також розглянути механізми реалізації й оцінки результатів виконання Антикорупційної стратегії (далі – АС). Антикорупційна стратегія реалізується шляхом виконання відповідної державної антикорупційної програми, яку розробляє Нацагентство з питань запобігання корупції (далі – Нацагентство) з урахуванням особливостей, встановлених Законом, та затверджує КМУ на термін дії цієї Стратегії. У кожній із пріоритетних сфер АС визначає ключові проблеми та формулює стратегічні результати, яких слід досягти для їхнього вирішення. Вказані результати сформульовано таким чином, щоб вони давали однозначне розуміння комплексу заходів, необхідних для їх реалізації. Щодо кожного з очікуваних стратегічних результатів у державній антикорупційній програмі визначаються заходи, показники результативності виконання кожного заходу, виконавці



заходу, строки виконання заходу, а також джерела й обсяги фінансових ресурсів, які необхідні для їх виконання. Заходи, визначені у державній антикорупційній програмі, є обов'язковими для виконання в установлені нею строки. У випадках неналежного виконання заходів державної програми Нацагентство вносить керівнику відповідного органу припис щодо необхідності забезпечення належного виконання таких заходів та порушує питання про ініціювання дисциплінарного провадження щодо керівника такого органу. Внесення змін до АС без проведення їх громадського обговорення та врахування позиції Національного агентства не допускається. Координація реалізації АС і виконання заходів державної програми здійснюється «Національним агентством у визначеному ним порядку. За потреби при Нацагентстві може бути створено Координаційну робочу групу з питань антикорупційної політики як консультативно-дорадчий орган» [40].

До основних джерел фінансування реалізації АС відносяться кошти держбюджету, кошти місцевих бюджетів, що призначені для виконання держпрограми, а також кошти міжнародної технічної допомоги. Моніторинг щодо реалізації АС передбачає, що виконавці повинні щоквартально подавати Нацагентству інформацію щодо стану виконання заходів, передбачених державною програмою, яка оприлюднюється Нацагентством. Нацагентство також здійснює забезпечення моніторингу реалізації АС за допомогою систематичного збору, узагальнення й аналізу інформації щодо виконання заходів, що передбачено державною програмою. Загальна оцінка й звіт щодо стану реалізації «АС на основі результатів оцінки виконання заходів держпрограми, підвищення позиції нашої держави за показником ІСП, аналіз соціологічних та аналітичних досліджень щодо вивчення стану корупції, статистичних спостережень й аналізу практики застосування антикорупційного законодавства» [29, с. 67-68].

До індикаторів ефективності реалізації вказаної стратегії можемо віднести: виконання заходів, що передбачені відповідною державною програмою; встановлення та дотримання відповідності ухвалених

нормативно-правових актів, що передбачені державними програмами, відповідним міжнародним стандартам і практикам; необхідність підвищення позиції нашої держави в рейтингах ІСП; потребу збільшити частку населення, котра негативно ставиться до корупційних проявів; зменшення частки населення, котра має власний корупційний досвід; зростання кількості громадян, що є готовими повідомляти щодо фактів корупційних проявів, а також громадян, які заявили про факти корупції, що мали стосовно них місце, компетентним органам. Звіт щодо стану реалізації АС має «відобразитися в національній доповіді щодо ефективності антикорупційної політики, яку готує Національне агентство у порядку, визначеному нормами вказаного Закону» [36].

Оскільки негативні риси особистості є джерелом корупції, останні слід розглядати як суспільну проблему. І завдяки цьому цю проблему можна подолати шляхом трансформації публічної сфери, зокрема шляхом жорсткого регулювання відповідальності злочинців та створення інших правових передумов для запобігання корупції. Поширення корупційних правопорушень, незважаючи на можливий скептицизм щодо індексу сприйняття корупції, ставить їх на один рівень із країнами, які європейське співтовариство вважає найбільш корумпованими, що шкодить міжнародному престижу та інвестиційній привабливості країни. Стратегічні заходи щодо усунення корупції будуть ефективними за умови належного політичного керівництва. Це означає, що уряд повинен бути переконливим у боротьбі з корупцією та забезпечувати здійснення заходів на найвищому рівні. Державні службовці та громадськість повинні подбати про те, щоб проблема усунення корупції в державі сприймалася серйозно, а не формально. Відносини між прем'єр-міністром та його міністрами не повинні залишати сумнівів у їх ставленні до корупції, кумівства чи конфлікту інтересів в установах, які вони контролюють. Для успішного здійснення стратегічних заходів щодо запобігання та боротьби з корупцією важливо враховувати фактор часу. Його межі повинні бути конкретно визначені з самого початку. Держава та уряд

повинні чітко усвідомити, що це не план дій щодо ліквідації корупції, а систематична робота, спрямована на усунення обставин корупції. Звичайно, мета зменшення корупції не може бути досягнута за один термін уряду. Як показує досвід розвинутих країн, корупцію можна подолати в результаті відповідних послідовних дій протягом більше 20 років [74]. Тому необхідно коректно окреслити початкову стадію для антикорупційної боротьби, коли механізм визначення мети антикорупційних проектів буде найлегшим. Для ефективної боротьби з корупцією необхідно розробити наукову концепцію запобігання цьому явищу. Головною основою такої концепції є принцип, згідно з яким корупція повинна сприйматись як соціально обумовлене явище. Це дозволить розробити адекватні стратегії та тактики, визначити відповідні цілі, засоби їх реалізації, рівень матеріального, фінансового, організаційного та правового забезпечення. Запобігання корупційним правопорушенням – це складний організований та науково обґрунтований процес, який виражається у впливі держави та інших спеціально уповноважених суб'єктів на негативні фактори корупції. Така профілактика повинна «нейтралізувати причини та умови корупційних правопорушень та інші фактори злочинності, що впливають на розвиток особистості» [30].

Кожна антикорупційна стратегія повинна базуватися на системному характері злочину. Стратегія передбачає розробку та використання системи заходів, що забезпечує боротьбу з корупцією в однаковому режимі по всій вертикалі влади та скрізь. Аналіз рівня досліджень проблеми боротьби з корупцією та запобігання їй дає основу для якісної системи заходів щодо боротьби з корупцією. Деякі вчені визначають систему як сукупність політичних, законодавчих, нормативних, громадських та освітніх заходів, заходів щодо зміцнення правоохоронної системи, координації відомчих антикорупційних програм та дій на місцях, а також заходів міжнародного співробітництва з метою викорінення корупції в Україні. При цьому, основним чинником боротьби з розповсюдженням корупції є посилення інституції держслужби. Особливу незахищеність перед корупцією мають нові органи

влади, де внутрішні засоби блокади корупційних виявів слабкі чи навіть відсутні повністю. Діяльність посадовців повинна бути відкритою завдяки системі обов'язкового звітування, повідомлення та комунікації, зокрема завдяки ЗМІ. Потрібно створити реєстр посад, що в потенційному плані можуть найчастіше зазнавати корозії хабарництва, протекціонізму, незаконного лобювання та інших виявів корупції. Варто «максимально звільнити дані посади від таких розпорядчих функцій, котрі можна здійснити завдяки іншим методам та структурам» [13, с. 49].

Основа якісних змін в галузі державної політики в боротьбі з корупцією – сукупність законодавчих актів стосовно утворення (чи перетворення) законодавчих нормативів в галузі боротьби з корупцією, що забезпечується завдяки ухваленню дієвих норм антикорупційного законодавства. Суть трансформації антикорупційних законів повинна полягати в забезпеченні передумов для того, щоб обмежити чи унеможливити фактори корупції; запобігти конфлікту інтересів у сфері діяльності (особистій, службовій, організаційній). Щоб вирішити таку проблему, необхідне чітке нормативне визначення правил поведінки з точки зору етики суб'єктів публічної діяльності, розуміння суспільства щодо порядності як правила поведінки посадовця та соціального ствердження порядності як єдиної можливої манери службової діяльності. Базисом названих змін повинен стати Закон України «Про базові засади національної антикорупційної політики». Будучи сукупністю заходів для запобігання, що спрямовані на зберігання та посилення державного устрою в Україні, профілактика корупційних фактів в органах держави – пріоритетний напрямок роботи відповідних структур на шляху до зростання ступеня благополуччя громадян, вирішення негайної економічної та соціальної проблематики, розшукування ймовірних методів покращення діючого антикорупційного законодавства, не розв'язавши котрі неможливо як розбудувати громадянське суспільство в Україні, так і інтегрувати до світової спільноти. В останні роки антикорупційне законодавство постійно оновлюється, зазнає багатьох змін і доповнень. Наша держава починає

реформи антикорупційних законів та приводить їх у відповідність до міжнародних стандартів. Це є свідченням того, що курс країни в напрямку формування дієвого механізму протидії корупції, викриття та ліквідації її соціальних причин та наслідків – один з пріоритетів на нинішньому етапі державотворення. Створення та втілення результативної антикорупційної політики має сприяти іміджу України як держави, яка активно протидіє фактам корупції. Саме тому від правильного розуміння мети й значення антикорупційної політики держави залежить ефективність заходів, які застосовуються, щоб мінімізувати корупційні прояви. 2011 року антикорупційне законодавство почало оновлюватися у відповідності до світових стандартів. Коли ЗУ «Про засади запобігання та протидії корупції» було ухвалено, це зміцнило вітчизняну антикорупційну законодавчу базу, привело її до євростандартів і створило дієві сучасні антикорупційні механізми, запровадило нові правові інститути. Однак цьому закону, як визнають фахівці, не вдалося перетворитися на кодекс норм протидії корупції, лише на чергову спробу створення нормативно-правових засад для попередження та боротьби з корупційними діями. В окремих положеннях цього документу «неточності, неузгодженості, що призводило до появи корупційних ризиків і спаду рівня дієвості антикорупційних акцій» [18, с. 18].

Таким чином, ефективною передумовою національної політики запобігання корупції є детермінація управлінської функції публічно-правового моніторингу діяльності органів у виконавчій владі та виокремлення фінансового внутрішнього контролю. Отже, національна антикорупційна політика виступає як система передбачених нормативно-правовими актами організаційно-правових, адміністративних, економічних, освітньо-виховних, культурних та інших заходів, що ініціюються, формалізуються та реалізуються органами публічної влади та громадськістю з метою виявлення, припинення корупційних правопорушень, й сприяють реалізації прав і законних інтересів фізичних, юридичних осіб та держави.



## ВИСНОВКИ

У роботі досліджено механізми впровадження антикорупційної політики держави, зокрема через систему декларування доходів у сфері публічного управління та суспільного розвитку, як ключового елемента національної стратегії протидії корупції. Проаналізовано особливості застосування положень Закону України «Про очищення влади» як інструменту вдосконалення державної антикорупційної політики. На основі цього запропоновано визначення протидії корупції (загальний підхід): це комплекс заходів політичного, правового, організаційного, управлінського, ідеологічного, соціально-психологічного та іншого характеру, спрямованих на зменшення рівня корупції, зміну її форм прояву, обмеження впливу на суспільні процеси, підвищення ризику для осіб, залучених у корупційну діяльність, усунення соціальних передумов та умов, які сприяють корупції, а також розслідування фактів корупції, притягнення винних до відповідальності, відновлення законних прав і інтересів постраждалих осіб, ліквідацію наслідків корупційних правопорушень.

1. Сучасне розуміння антикорупційної політики як науково обґрунтованої, послідовної та системної діяльності державних органів влади передбачає врахування зростаючої ролі інноваційних методів протидії корупції. Існує певний методологічний розрив між колосальною базою масових емпіричних досліджень корупції та дефіцитом теоретичних інтерпретацій. Без подолання існуючого концептуального дефіциту обґрунтування моделей антикорупційної політики стикатиметься з проблемами теоретико-методологічного характеру. Сучасні теоретичні дослідження та інституційні реформи на їх основі, створюють передумови для розширення простору між «старими» управлінськими практиками та «новими» правилами адміністрування, що відкриває простір для використання різних форм корупційної взаємодії. Антикорупційна політика є набором

засобів, спрямованих на мінімізацію корупційних взаємовідносин, і виконує стабілізуючу функцію в структурі державної влади.

2. Вивчення інституту декларування відомостей про доходи та витрати є дуже актуальним напрямом, оскільки цей механізм став важливою складовою системи протидії корупції. Такі декларації дозволяють контролювати доходи та витрати посадових осіб та інших працівників, які перебувають в умовах високих ризиків корупційних схем, за їх допомогою можна виявляти необґрунтовані збагачення та інші корупційні правопорушення, проводити слідчі та оперативні заходи та боротися з корупцією на ранній стадії. Система декларування допомагає виявляти випадки корупційних дій, таких як можливе отримання посадовими особами хабарів, необґрунтованих нагород та пільг та інших форм збагачення. Це дозволяє контролювати дії посадових осіб та знижувати ризик корупції у державних установах та організаціях.

3. Ключовою метою антикорупційної політики є попередження та протидія корупції в системі публічного управління, що досягається через впровадження принципів публічного адміністрування. Проблематика антикорупційної політики в системі публічного управління висвітлюється через такі напрями:

- забезпечення системності у розробці та реалізації національної антикорупційної політики;

- створення державних програм, спрямованих на підтримку діяльності недержавних організацій для активізації участі громадян у боротьбі з корупцією;

- удосконалення нормативної бази для розв'язання політичних, економічних, соціальних та організаційно-управлінських аспектів запобігання корупційним проявам;

- розробка стандартів антикорупційної діяльності в публічному управлінні, що є особливо актуальним у контексті трансформації владних взаємовідносин в Україні.



Для формування концепції та впровадження національної антикорупційної політики пропонується її визначення як цілеспрямованої діяльності національної держави у сфері запобігання та протидії корупції. Вона охоплює послідовні та системні зусилля державних інституцій, суспільства і громадян, спрямовані на мінімізацію негативного впливу корупції, а також на усунення її причин та подолання наслідків, що сприяють її виникненню.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Акімов О. Психологічні аспекти проявів корупції в державному управлінні / О. Акімов // Державне управління: теорія та практика. – 2014. – № 1. – URL : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Dutp\\_2014\\_1\\_23](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Dutp_2014_1_23).
2. Альтернативний звіт з оцінки ефективності державної антикорупційної політики / Р.Г. Рябошапка, О.С. Хмара, А.В. Кухарук та ін. ; за заг. ред. А.В. Волошиної. – К., 2015. – 268 с.
3. Альтернативний звіт щодо оцінки ефективності державної антикорупційної політики / за заг. ред. А. Волошиної. – URL : <http://tiukraine.org/system/files/docs/news/altern.pdf>.
4. Андріяш В. Основні передумови реформування публічного управління в умовах глобалізації / В. Андріяш // Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права. – № 2. – 2023. – С. 27-31.
5. Андріяш В. Соціальна стратифікація сучасного суспільства: етнічний аспект / В. Андріяш, Н. Громадська // Наукові праці. Держ. упр. – Миколаїв : Вид-во МДГУ ім. П. Могили, 2012. – Вип. 135. – Т. 147. – С. 17-21.
6. Антикорупційна політика держави: складові та напрями реалізації : навч. посіб. / С. Серьогін (кер. авт. кол.), В. Баштанник, Н. Липовська [та ін.] ; за заг. ред. С. Серьогіна. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2012.– 476 с.
7. Антикорупційна політика та запобігання корупції в публічному управлінні : навч. посіб. / І. С. Бондар, В. Г. Горник, С. О. Кравченко, В. В. Кравченко. – К. : Вид-во Ліра-К, 2016. – 192 с.
8. Антикорупційні заходи в Україні після Революції Гідності: Ключові законодавчі аспекти, 2016. – Центр досліджень армії, конверсії та роззброєння. – К., 2016. – 224 с.
9. Ахтирська Н. Міжнародний досвід боротьби з корупцією як вектор формування національної антикорупційної політики: / Н. Ахтирська. – URL : <http://veche.kiev.ua/journal/4910/>.

10. Баришніков В. Запобігання та протидія проявам корупції на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування: навч.-метод. посіб. / В.М. Баришніков. – К. : ІПК ДСЗУ, 2013. – 172 с.

11. Бачинська І. Заходи боротьби з корупцією в системі державної служби України / І. Бачинська //Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. /редкол. : М. М. Іжа (голов. ред.) [та ін.]. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2009. – Вип. 1 (37). – С. 111-114.

12. Бачинська І. Корупція в діяльності державної податкової служби – проблемна складова її ефективного функціонування /І. Бачинська //Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. /редкол. : М. М. Іжа (голов. ред.) [та ін.]. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2008. – Вип. 4 (36). – С. 149-156.

13. Бойко-Бойчук О. Економічні есе. Вип.8 : Суспільний контроль за місцевою владою як механізм запобігання корупції (підготовлено за результатами досліджень) / О.Бойко-Бойчук, І. Федів, Є. Фишко. – Київ, 2000. – 83 с.

14. Болотова В. Вплив соціального капіталу на корупцію: теоретичний аспект проблеми / В. Болотова // Право і Безпека. – 2009. – № 1. – С. 244-249.

15. Бондар А. Роль громадянського суспільства у досягненні сталого розвитку та боротьбі з корупцією в Україні / Бондар А., Андріяш В. // Публічне управління та регіональний розвиток. – № 1. – 2018. – С. 32-51.

16. Валушко І. В. Антикорупційна політика: концептуальні підходи/ І. В. Валушко //Стратегічні пріоритети. – 2013. – № 4. – С. 101-105.

17. Василевська Т. Суспільний нагляд як елемент етичної інфраструктури державної служби / Т. Василевська // Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї. – Київ, 2007. – Вип. 10. – С. 352-361.

18. Василевська Т. Сучасні тенденції розвитку етики державного службовця в Україні / Т. Василевська // Зб. наук. пр. НАДУ / за заг. ред. О.Оболенського, С.Сьоміна. – К. : Вид-во НАДУ, 2006. – Вип. 2. – С. 16-27.

19. Визначення корупційних ризиків та запобігання їм у діяльності органів ДПС України: проблеми теорії та практики : монографія/ В. Лисенко,

П. Заруба, С. Федчук, О. Задорожний, О. Москаленко // Держ. податк. адмін. України, Нац. ун-т ДПС України, Нац. акад. прав. наук України, НДІ фін. права. – К. : Алерта, 2010. – 222 с.

20. Возьний В.І. Антикорупційна політика в Україні: Навчально-методичний посібник / В. Возьний. – Тернопіль: ТНЕУ. – 2013. – 241 с.

21. Гаман П. Антикорупційна державна політика: проблеми та перспективи розвитку/ П. Гаман // Держ. упр.: удосконалення та розвиток. – 2018. – № 10. – URL : [http://www.dy.nauka.com.ua/pdf/10\\_2018/3.pdf](http://www.dy.nauka.com.ua/pdf/10_2018/3.pdf)

22. Голошенко А. Проблема подолання корупції на євроінтеграційному шляху України / А. Волошенко // Актуальні проблеми економіки. – 2016. – № 2. – С. 108-114.

23. Гончарук Н. Оцінювання керівного персоналу державної служби України / Н. Гончарук // Вісник державної служби України. – 2007. – № 3. – С. 141-150.

24. Григор'єва О. Проблеми ризиків, що виникають під час інноваційних проектів, та методи їхнього кількісного вимірювання / О. Григор'єва. – URL : [http://vlp.com.ua/files/11\\_34.pdf](http://vlp.com.ua/files/11_34.pdf)

25. Гріньова І. Дослідження корупційних процесів у вищих навчальних закладах України / І. Гріньова // Вісник Книжкової палати. – 2011. – № 11. – С. 47-49.

26. Громадська Н. Ефективність прийняття державно-управлінських рішень: особливості використання політичного аналізу / Громадська Н., Андріяш В. // Публічне управління та регіональний розвиток. – 2020. – № 8. – С. 445-470.

27. Громадська Н. Соціальний діалог як інструмент вирішення проблем молодіжної зайнятості в Україні в умовах війни = Social dialogue as a tool for solving the problems of youth employment in Ukraine during the conditions of war / Н. Громадська // Публічне управління та регіональний розвиток = Public Administration and Regional Development : наук. журн. – 2023. – № 20. – С. 376-397.

28. Громадська Н. Соціальний діалог: навч. пос. / Н. Громадська. – Миколаїв: ЧДУ ім. П. Могили, 2012. – 184 с.
29. Грохольський В.Л. Державне регулювання боротьби з корупцією та організованою злочинністю / В. Грохольський. – Одеса, 2003. – С. 66-70.
30. Гусак І. Державна кадрова політика: забезпечення відповідальності та запобігання корупції / І. Гусак // Демократичне врядування. – 2013. – Вип. 11. – URL : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr\\_2013\\_11\\_25](http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2013_11_25).
31. Державна служба : організаційно-правові основи і шляхи розвитку: монографія / за заг. ред. В. Б. Авер'янова ; кол. авт. : В. Б. Авер'янов, Д. Дубенко, Н. Р. Нижник та ін. – К. : Вид. дім «Ін Юре», 1999. – 273 с.
32. Дмитренко Г. Оцінювання ризиків у системі державного внутрішнього фінансового контролю / Г. Дмитренко // Вісник Національної академії державного управління при Президентіві України. – 2010. – Вип. 2. – С. 127-135.
33. Дмитрієв Ю. Оцінка корумпованих ризиків у системі державного управління: поняття та зміст / Ю. Дмитрієв // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. / за заг. ред. В. С. Загорського, А. В. Ліпенцева. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2016. – Вип. 1/2 (46/47) : у 2 ч. Ч. 1 : Державне управління. – С. 141-149.
34. Дмитрієв Ю. Поняття ідентифікації корупційних ризиків у системі державного управління / Ю. Дмитрієв // Науково-виробничий журнал «Держава та регіони. Серія : Державне управління» – 2016. – № 3 (55). – Запоріжжя : Класичний приватний університет. – С. 80-85.
35. Дмитров С. Розбіжності в оцінюванні корупції / С.Дмитров, Т.Медвідь // Вісник Національного банку України. – 2012. – № 7 (197). – С. 30-34.
36. Досвід зарубіжних країн у боротьбі з корупцією. – URL : <http://uspishnaukraina.com.ua/strategy/69/244.html>.

37. Європейський кодекс поліцейської етики: рекомендація Rec. (2001) 10 прийнята Комітетом міністрів Ради Європи 19 вересня 2001 року на 765-му засіданні заступників міністрів. – URL : <http://www.cm.coe.int/ta/rec/2001.htm>.

38. Ємельянов В. Державні фінансові системи зарубіжних країн : інституційні особливості = Public financial of foreign countries: institutional features / В. Ємельянов, В. Андріяш // Публічне управління та регіональний розвиток = Public Administration and Regional Development : наук. журн. – 2024. – № 24. URL: <https://dspace.chmnu.edu.ua/jspui/handle/123456789/2426>

39. Засади методології оцінювання рівня корупції в Україні. Інститут прикладних гуманітарних досліджень. – Харків, 2010. – URL : [http://www.iahr.com.ua/files/works\\_docs/16.pdf](http://www.iahr.com.ua/files/works_docs/16.pdf)

40. Індекс корупції CPI-2015 – дані дослідження неурядової міжнародної організації Transparency International Україна. – URL : <http://ti-ukraine.org/%D0%A1PI-2015>

41. Індекс сприйняття корупції – 2022. Transparency International Ukraine: веб-сайт. URL: <https://ti-ukraine.org/research/indeks-spryjnyattya-koruptsiyi-2022/>

42. Калугіна І.О. Антикорупційна правова політика: природа і зміст / І. Калугіна // Аналітично-порівняльне правознавство. – 2021. – № 4. – URL: <http://journal-app.uzhnu.edu.ua/article/view/253778/251046>

43. Качуровський І. Методика оцінки ризиків у системі охорони державного кордону / Качуровський І., Андрійчук В. – URL : [http://www.nbu.gov.ua/old\\_jrn/Soc\\_Gum/znpnapv\\_vtn/2010\\_52/10kiaodk.pd](http://www.nbu.gov.ua/old_jrn/Soc_Gum/znpnapv_vtn/2010_52/10kiaodk.pd)

44. Кладченко О. Становлення та розвиток сучасного антикорупційного законодавства України: теоретико-правове дослідження : дис. на здобут. ступеня к.ю.н. за спец. 12.00.01 ; Приватний вищий навчальний заклад «Університет Короля Данила». – Івано-Франківськ, 2018. – URL : [https://iful.edu.ua/wp-content/uploads/2018/09/dysertatsiya\\_Kladchenko.pdf](https://iful.edu.ua/wp-content/uploads/2018/09/dysertatsiya_Kladchenko.pdf)

45. Козаков В. Евристичний потенціал формування державної політики / В.Козаков // Публічне управління: ціннісні орієнтири, стандарти якості та

оцінка ефективності: матеріали щоріч. Всеукр.наук.-практ.конф.за міжнар.участю (Київ, 26 травня 2017 р): у 5 ч./ за заг ред.. В.С.Куйбіди, А.П.Савкова, С.В.Загороднюка. – Київ: НАДУ, 2017. – Ч.1:Оцінка якості державної політики. – 180 с.

46. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції: Міжнародний документ від 31.10.2003 року. – URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_)

47. Конвенція про цивільно-правову відповідальність за корупцію: Прийнята Радою Європи 9 вересня 1999 р. і відкрита для підписання 4 листопада 1999 р. // Міжнародні правові акти та законодавство окремих країн про корупцію / Упоряд. : М.І. Камлик та ін. – К. : Школяр, 1999. – 480 с.

48. Конституція України від 28 черв. 1996 р. // Відомості Верховної Ради (ВВР) України. – 1996. – № 30. – с. 141.

49. Корнєв М. Корупція через призму девіантної поведінки (моральнопсихологічний аспект) / М. Корнєв, В. Козловський // Вісник УАДУ. – 2001. – № 2, ч. 2. – С. 216-222.

50. Кравчук М. Сутність корупції та основні шляхи її подолання / Кравчук М., Лаврів І. // Актуальні проблеми правознавства. – 2021. – №3. – С. 31-36.

51. Малікіна О. Основні проблеми внутрішньо переміщених осіб в Україні / О. Малікіна, В. Андріяш, Н. Громадська // Наукові праці Міжрегіональної Академії управління персоналом. Політичні науки та публічне управління. – 2023. – № 4(70). – С. 5-12.

52. Малікіна О. Оцінювання державно-управлінських рішень: моделі та критерії / О. Малікіна, В. Андріяш, Н. Громадська // Держ. упр.: удоск. та розвиток. – 2021. – № 9. – URL : <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=2201>

53. Малікіна О. Політика пам'яті як напрямок публічної політики сучасної держави / О. Малікіна, В. Андріяш, Н. Громадська // Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Публічне управління та адміністрування. – Том 34 (73). – № 1. – 2023. – С. 18-22.

54. Нижник Н. Теоретичні аспекти державного управління. Монографія / Н.Р. Нижник, С.П. Мосов. – Чернівці, 2011. – 248 с.

55. Пасічник В. Демократизація державного управління у контексті забезпечення національної безпеки та боротьби з корупцією / В. Пасічник // Демократичне врядування. – 2014. – Вип. 13. – URL : <http://nbuv.gov.ua/UJR>.

56. Пасічник В. Українська національна ідея як концептуальна основа боротьби з корупцією та проведення інституційних реформ в Україні / В. Пасічник // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. / за заг. ред. В. Загорського, А. Ліпенцева. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2013. – Вип. 34. – С. 72-81.

57. Подчесова В. Управління банківськими ризиками: опорний конспект лекцій / В. Подчесова. – Харків : ХІБС УБС НБУ, 2014. – 83 с.

58. Полінський О. Ідентифікація та оцінка економічних ризиків інноваційної діяльності в машинобудуванні / О. Полінський // Регіональна економіка. – 2011. – № 3. – С. 80-88.

59. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовт. 2014 р. – URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>

60. Про затвердження Методичних рекомендацій з організації внутрішнього контролю розпорядниками бюджетних коштів у своїх закладах та у підвідомчих бюджетних установах : Наказ Мін. фінансів України від 14 вересня 2012 р. № 995. – URL : <http://minfin.kmu.gov.ua/control/uk/publish/pr>

61. Про затвердження Методології оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади : Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 2 груд. 2016 р. № 126 // Офіційний вісник України. – 2017. – № 4. – Ст. 168.

62. Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи : Наказ Міністерства юстиції України від 23 черв. 2010 р. № 1380/5. – URL : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v1380323-10>

63. Про очищення влади: Закон України від 16.09.2014 № 1682-УП // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 44. – Ст. 2041.



64. Серьогін С. Державний службовець у відносинах між владою і суспільством: монографія / С. Серьогін. – Д. : ДРІДУ НАДУ при Президентові України, 2003. – 456 с.

65. Серьогін С. Організація кар'єри державного службовця як засіб попередження запобігання корупції / С. Серьогін, В. Хлуткова // Вісник УАДУ. – 1999. – № 4. – С. 100-105.

66. Сметаніна Н.В. Моніторинг способу життя суб'єктів декларування у системі заходів фінансового контролю / Сметаніна Н.В., Таволжанський О.В. // Аналітично-порівняльне правознавство. – 2022. – № 3. – С. 210-214.

67. Старостіна А. Ризик-менеджмент: теорія та практика : навч. посіб. / А. Старостіна, В. Кравченко. – К. : ІВЦ Вид-во «Політехніка», 2004. – 200 с.

68. Толкованов В. Пріоритетні напрями реалізації державної політики у сфері запобігання та протидії проявам корупції / В. Толкованов // Аналітика і влада. – 2011. – № 4. – С. 17-23.

69. Торхова Н. Комунікаційна стратегія як інструмент формування зв'язків з громадськістю у сфері публічного управління: особливості застосування в органах правосуддя / Н. О. Торхова, В. І. Андріяш // Публічне управління та регіональний розвиток. – 2018. – № 2. – URL : <http://nbuv.gov.ua/UJRN/purr>.

70. Трепак В. Міжнародний досвід запровадження системи заходів антикорупційної спрямованості / В. Трепак // Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ. – 2015. – №2 (10). – С. 233-246.

71. Швець Є. Виявлення ризиків в інноваційних програмах розвитку металургійного підприємства / Є. Швець, Н. Рулікова // Вісник НТУ «ХП». Серія : Стратегічне управління, управління портфелями, програмами та проектами. – Харків : НТУ «ХП», 2015. – № 2 (1111). – С. 152-160.

72. Ярмиш О. Спеціалізовані антикорупційні інституції: світовий досвід та національна модель / О. Ярмиш, Р. Мельник // Науковий часопис Національної академії прокуратури України. – 2015. – № 2. – С. 144-155.

73. Risk management standards of The Institute of Risk Management. – URL : <https://www.theirm.org/knowledge-andresources/risk-management-standards/>

74. Technical Paper : Corruption risks and protection mechanisms. – URL : <http://www.coe.int/t/dghl/cooperation.pdf>

75. Ukraine: First Review Under the Stand-By Arrangement – Staff Report; Staff Statement; Press Release on the Executive Board Discussion. – IMF Country Report № 1/52. – February 2011. – 67 p.